भारतीयांच्या शासनपद्धति

व

शासनविषयक कल्पना

परशुराम महादेव लिमये

इचलकरंजी व्याख्यानमाला, पुष्प दुसरें. सन १९२७

भारतीयांच्या शासनपद्धति
व
शासनविषयक कल्पना

परशुराम महादेव लिमये, एम्. ए.

लाइफ्मेंबर, डेक्कन एज्युकेशन् सोसायटी, पुणें; इतिहास
व अर्थशास्त्राचे अध्यापक, वुइलिंगडन्
कॉलेज्, सांगली.

वुइलिंगडन् कॉलेज

१९२८

किंमत:-सव्वा रुपया

प्रकाशक:—गोविंद चिमणाजी भाटे,
प्रिन्सिपाल्, वुइलिंगडन् कॉलेज.

मुद्रक:—वासुदेव गोपाळ परांजपे,
आर्यसंस्कृति-मुद्रणालय
चिमणबाग, टिळकरस्ता, पुणें.

प्रस्तावना.

श्रीमंत नारायणराव गोविंदराव ऊर्फ बाबासाहेब घोरपडे, इचलकरंजी संस्थानचे अधिपति, यांनीं दोन वर्षांपुरत्या आंखलेल्या व्याख्यानमालेच्या योजनेला अनुसरून १९२७ च्या मार्च महिन्यांत एकाद्या विषयावर तीन चार व्याख्यानें देण्याचें काम माझेकडे आलें. व्याख्यानांसाठीं 'भारतीयांच्या शासन-पद्धति व शासनविषयक कल्पना' हा विषय मीं श्रीमंतांच्या सल्ल्यानें ठरविला व मार्च महिन्याच्या २, ३ आणि ६ या तारखांना तीन व्याख्यानें इचलकरंजी गांवीं श्रीमंतांच्या अध्यक्षतेखालीं राजवाड्यांतील व्यंकटेश हॉलमध्यें दिलीं. प्रथमतः चार व्याख्यानें व्हावयाचीं असें ठरलें होतें. परंतु त्यावेळीं हुंडणावळीच्या प्रश्नावर देशभर वादविवाद चालू असल्यामुळें, एक व्याख्यान त्यासंबंधीं व्हावें असें श्रीमंतांनीं सुचविल्यावरून तारीख ४ रोजीं 'रुपया १६ पेन्सांचा कां १८ पेन्सांचा ?' या विषयावर व्याख्यान दिलें. ता. ५ हा दिवस 'श्रीमंत सौभाग्यवती गंगामाई महिलालया'च्या उद्घाटनसमारंभासाठीं आधींपासूनच मोकळा ठेविला होता. शेवटचें व्याख्यान तारीख ६ रोजीं झालें; त्यावेळीं या पुस्तकांत व्याख्यान ३ व व्याख्यान ४ यांमध्यें छापिलेला मजकूर सारांशरूपानें सांगण्यांत आला, कारण आणखी एक निराळें व्याख्यान देण्याला वेळेची अडचण होती. श्रीमंतांनीं शेवटच्या दिवशीं समारोप केला व याप्रमाणें व्याख्यानमाला पूर्ण झाली.

व्याख्यानें देणाऱ्याच्या शिरावर तीं पुस्तक रूपानें छापून काढण्याची जबाबदारी –अर्थात् आर्थिक नव्हे–व्याख्यानमालेच्या योजनेप्रमाणें टाकण्यांत आली आहे; तींतून शक्यतर उन्हाळ्याचे सुट्टींतच पार पडण्याचा मानस होता; पण एकाएकीं बरेंच मोठें दुखणें येऊन शस्त्रक्रिया करून घ्यावी लागली, व म्हणून छापण्यासाठीं हस्तलिखित प्रत तयार करण्याचें काम

लांबणीवर टाकणें भाग पडलें. मूळ संकल्पापेक्षां बऱ्याच उशिरानें काम हातावेगळें होत आहे; परंतु कारण लक्षांत घेऊन झालेल्या दिरंगाईबद्दल श्रीमंत माफी करतील अशी मी आशा बाळगतों.

प्रस्तुत व्याख्यानमालेचा विषय माझे मनांत बऱ्याच दिवसांपासून घोळत होता. कॉलेजांत बी. ए. च्या वर्गाला शासनशास्त्र (Politics) शिकविण्याचें काम माझेकडे असल्यामुळें पाश्चात्य व पौरस्त्य शासनविषयक कल्पनांचा व शासनपद्धतींचा तुलनात्मक दृष्टीनें अभ्यास करण्याला मीं आरंभ केला होता; अशा वेळीं व्याख्यानमाला गुंफण्याची जबाबदारी माझेवर येऊन पडल्यानें, त्याच विषयावर बोलण्याचें मीं मनांत ठरवून श्रीमंतांच्या संमतीनें तो बेत नक्की केला. मराठी भाषेंत या विषयाचें स्थूल विवेचन करणारेंसुद्धां एकही पुस्तक नाहीं हा विचार विषय निवडतांना माझ्यापुढें होताच. अशा प्रकारें निरनिराळ्या कारणांचा संयोग होऊन हें पुस्तक वाचकांपुढें येत आहे.

प्रस्तुत पुस्तक मीं स्वतंत्रपणें केलेल्या संशोधनाचें फल नाहीं हें मला आरंभींच सांगितलें पाहिजे. या विषयाच्या संशोधनाला आवश्यक असा संस्कृत वाङ्मयाशीं माझा परिचय नाहीं, व माझ्या अभ्यासाचा मुख्य विषय पडला निराळाच; परंतु हा विषय मराठी भाषेंत वाचकांपुढें ठेवणें आगत्याचें आहे असें वाटल्यावरून, त्यासंबंधीं संशोधकांनीं इंग्रजींत प्रसिद्ध केलेल्या माहितीचा निष्कर्ष काढण्याचें मीं ठरविलें. या क्षेत्रांत संशोधन-कार्य नुक्तेंच सुरू झालें असल्यानें अनिश्चित व वादग्रस्त मुद्दे किती तरी आढळतात; अशा ठिकाणीं निरनिराळ्या संशोधकांच्या मतांची ग्राह्या-ग्राह्यता ठरविणें, त्यांनीं दिलेले मूलग्रंथांतील आधार तपासून पाहणें वगैरे काम मीं केलें आहे. अर्थशास्त्र, मनुस्मृति, शांतिपर्व, नीतिग्रंथ वगैरे वाङ्मयाचाही मीं स्वतः अभ्यास करून बरीच माहिती स्वतंत्रपणें मिळविली आहे. वैदिक वाङ्मयाशीं संबंध आला तेथें मात्र मला सर्वस्वीं दुसऱ्यांच्या परिश्रमांवर अवलंबून रहावें लागलें.

व्याख्यानांची तयारी करतांना मला जयस्वालांचें Hindu Polity, प्रोफेसर विनय कुमार सरकार यांचें The Political Institutions and Theories of the Hindus, नरेंद्रनाथ लव यांचें Aspects of Ancient Indian Polity, मुझुमदार यांचें Corporate Life in Ancient India व चिंतामणराव वैद्य यांचें मध्ययुगीन भारत या पुस्तकांचा विशेष उपयोग झाला. जिज्ञासूंनीं तीं पुस्तकें शक्य तर अवश्य वाचावीं अशी सूचना आहे.

पुस्तकांतील विषयाच्या व्यावहारिक महत्त्वाचें थोडेसें दिग्दर्शन करणें अप्रस्तुत होणार नाहीं. सध्यां हिंदी लोकांची लोकायत्त शासनव्यवस्था स्थापन करण्यासाठीं खटपट चालू आहे. या प्रयत्नांना विरोध करणाऱ्यां-कडून असा एक मुद्दा नेहमीं पुढें मांडण्यांत येतो कीं, हिंदुस्थानांत लोक-नियंत्रित शासनपद्धति कधींही आस्तित्वांत नव्हती, व म्हणून ती पुढेंही केव्हां अस्तित्वांत येणें शक्य नाहीं. हा कोटिक्रम तर्कशुद्ध नाहींच पण तो ऐतिहासिक सत्यालाही धरून नाहीं. प्रगति म्हणजेच पूर्वीं न झालेली गोष्ट घडवून आणणें व न केलेली करणें. हिंदुस्थानाला लोकनियंत्रित राजकीय घटना कधींच माहीत नव्हती असें धरून चाललें तरी, ती पुढें कधींही यशस्वी होणार नाहीं हें सिद्ध होत नाहीं; पण प्रथम गृहीत धर-लेली गोष्टही खोटी असें दाखवितां आल्यास जास्तच चांगलें. या व्याख्या-नांत पुढें मांडिलेल्या माहितीवरून हिंदुस्थानांत एकेकाळीं पूर्ण प्रजासत्ताक राष्ट्रें नांदत होतीं ही गोष्ट कळून येईल व ती जितक्या जास्त प्रमाणांत जनतेला कळेल त्या मानानें लोकांची हिम्मत व आत्मविश्वास वाढण्याला मदत होईल. इतर अडचणी कांहींही असोत, हिंदुस्थानाला या बाबतींत पूर्वपरंपरेच्या अभावाची अडचण नाहीं, हें खास. पूर्वजांनीं केलेली कृति प्रयत्नाअंतीं आपल्यालाही साध्य होणें अशक्य नाहीं ह्या विचारानें राष्ट्रो-द्धाराचे खटपटींत मनाला धीर येतो. असें कार्य या पुस्तकाच्या वाचनानें थोड्याशा प्रमाणांत घडून आलें तरी मला धन्यता वाटेल; असो.

या पुस्तकाचा उद्देश हिंदूंच्या शासनपद्धतींविषयीं व शासनविषयक कल्पनांविषयीं माहिती देणें हा होय. निरनिराळ्या काळीं अस्तित्वांत असलेल्या शासनपद्धतींची, राजकीय घटनांची व राजकीय संस्थांची ओळख करून देण्याचा प्रयत्न केलेला असून, पूर्वकालीं प्रचलित असलेल्या कल्पनांचें व उपपत्तींचेंही विवेचन केलें आहे. 'Systems of govermment, political theories and conceptions of the Hindus' या इंग्रजी शब्दांत विषयाचें स्वरूप दर्शवितां येईल. वैदिक कालापासून मुसलमानी अंमल सुरू होईतोंपर्यंतच्या कालाचा आढावा घेतला आहे. विषयविवेचन त्रोटक असलें तरी तें क्लिष्ट होऊं नये अशी खबरदारी, बारीक सारीक तपाशिलाला कांट मारून व मुद्याच्या बाबींवर दृष्टि स्थिर ठेवून, घेतली आहे. एक नवा विषय मराठी भाषेंतून शक्य तितक्या सुबोध पद्धतीनें वाचकांपुढें मांडण्याचा प्रयत्न केला आहे, तो कितीसा यशस्वी होतो हें आतां पहावयाचें.

व्याख्यानें तयार करतांना वर उल्लेखिलेल्या व इतरही ज्या ज्या पुस्तकांचा मला उपयोग झाला, तीं लिहिणाऱ्यांचा मी फार आभारी आहें. रा. करंदीकर व हिंवरगांवकर यांनीं अलीकडे प्रसिद्ध केलेल्या अर्थशास्त्राचें भाषांतर कांहीं ठिकाणीं मीं शब्दशः उद्धृत केलें आहे. वुइलिंगडन् कॉलेजांतील माझे सहकारी, प्रोफेसर द्रवीड आणि डॉ. वैद्य, यांनीं संस्कृत संदर्भाचा अर्थ लावण्याचे कामीं वेळोवेळीं मदत केली तिचा निर्देश करणें जरूर आहे. वरील सर्व गृहस्थांचे आणि श्रीमंत बाबासाहेबांनीं केलेल्या व्याख्यानमालेच्या योजनेमुळेंच मला या विषयाचा अभ्यास करण्याची संधि मिळाली म्हणून त्यांचे मनःपूर्वक आभार मानून ही प्रस्तावना संपवितों.

वुइलिंगडन् कॉलेज,
दासनवमी, शके १८४९,
१५ फेब्रुआरी १९२८.

प. म. लिमये.

विषयानुक्रमणिका

कांहीं पारिभाषिक शब्द

शासन—देशाचा राजकीय कारभार. Government; Administration.

शासनशास्त्र—Political Science.

शासनव्यवस्था—राजकीय कारभाराची रचना, किंवा उभारणी. The Organization of Government.

शासनसंस्था—शासन हीच संस्था (जसें; पुणें शहर). The institution of (viz.) government.

सत्ता—अधिकार-Authority. सत्ता या मूळ संस्कृत शब्दाला वरील अर्थ नाहीं; परंतु रूढ झालेला अर्थ बदलणें आतां अशक्य आहे, व दुसरा एकादा समानार्थक सोयीचा शब्दही उपलब्ध नाहीं. म्हणून 'अधिकार' या अर्थीं स्वतंत्रपणें व समासांत हा शब्द वापरला आहे.

राजकीय—शासनसंबंधीं, शासनविषयक. Political.

घटना—एकाद्या संस्थेची मांडणी अगर रचना; किंवा रचनेसंबंधाचे नियम. Constitution.

भारतीयांच्या शासनपद्धति

व

शासनविषयक कल्पना

भारतीयांच्या शासनपद्धति
व
शासनविषयक कल्पना

व्याख्यान १ लें.– वेदकालीन शासनसंस्था

मानवी प्रगतीस शासनसंस्थेची आवश्यकता– भारतीय शासनपद्धतीविषयीं मिथ्याग्रह–यूरोपीय व भारतीय आर्यांच्या प्राचीन शासनसंस्थांमधील साम्य–वेदकालीन राजा, समिति व सभा– ब्राह्मणकालीन राज्याभिषेकविधि– शासनशास्त्रविषयक वाङ्मयाची परंपरा व विस्तार.

रानटी स्थितींतून बाहेर पडलेल्या प्रत्येक मानवी समाजांत राजकीय नियंत्रणाचा प्रादुर्भाव थोड्याफार प्रमाणांत झालेला दृग्गोचर होतो. अगदींच पशुतुल्य स्थितींत असलेल्या जंगली लोकांच्या टोळ्या वगळल्या असतां, अंतःस्थ दंगेधोपे टाळण्यासाठीं आणि शत्रूंपासून स्वतःचें संरक्षण करण्यासाठीं एकाद्या व्यक्तीच्या अगर व्यक्तिसमूहाच्या हातीं त्या समाजाचे कांहीं महत्त्वाच्या बाबींमध्यें नियमन करण्याची सत्ता खेळत असलेली पहावयास सांपडते. उदाहरणार्थ, युद्धप्रसंग उत्पन्न झाला असतां सत्ताधारी व्यक्तीच्या हुकुमाप्रमाणें एकत्र जमा होणें, चाल करून जाणें, नकर तर माघार घेणें वगैरे कृति घडतील; व हुकूम न मानणारास कडक शासन होईल. त्याचप्रमाणें रोजच्या व्यवहारांत एका माणसानें दुसऱ्याचीं गुरें चोरलीं, शेत कापलें किंवा आकसानें झोंपडी जाळिली तर वरील प्रकारची भानगडीक

करणाऱ्याला नियामक सत्ता हातीं असलेल्या लोकांकडून योग्य ती शिक्षा होईल, समाजामध्यें शांतता नांदावी, आणि शत्रूंपासून समाजाचें संरक्षण व्हावें यासाठीं समाजावर नियंत्रण चालविणारी संस्था उत्पन्न झाल्याशिवाय कोणत्याही समाजाला सुस्थिति येणार नाहीं. जीविताची आणि उपजीविकेच्या साधनांची सुद्धां ज्यांत सुरक्षितता नाहीं, अशा समाजाचें प्रगतीच्या मार्गावर पाऊल पडणें अशक्य आहे. आज जिवंत आहों तर उद्यां कोण मारील याचा नेम नाहीं; आज कष्ट करून अन्न मिळवून आणिलें पण उद्यां तें आपल्याच पोटांत जाईल अशी खात्री नाहीं, अशा प्रकारची ज्या समाजां-तील व्यक्तींची मनःस्थिति त्यांना कसा तरी जीव वांचवावयाचा या-व्यतिरिक्त कोणता उच्चतर विचार सुचणार? अशा तऱ्हेची सामाजिक परिस्थिति मानवी प्रगतीला सर्वस्वीं प्रतिकूल होय; आणि या परिस्थि-तींत खितपत असलेले मानवसमूह केवळ रानटी स्थितींतच सांपडतात. बरीवाईट शासनव्यवस्था उत्पन्न होणें हा मानवी प्रगतीचा ओनामाच आहे. नियंत्रणयुक्त समाज आणि अनियंत्रित समाज यांच्या स्थितीमध्यें कल्पनातीत फरक असतो, असें हर्बर्ट स्पेन्सर यानें उदाहरणांनीं स्पष्ट करून दाखविलें आहे. तो म्हणतो, 'शॉशोन' नांवाच्या अमेरिकन इंडियन लोकांची स्थिति बरीच समाधानकारक आहे; कारण सामाजिक नियंत्रणाचें त्यांच्यामध्यें थोडेंफार तरी अस्तित्व आहे. पण त्यांचे-पैकींच 'डिगर' नांवाच्या पोटजातीकडे पहा. ओरांग ऊटांग(मनुष्यसदृश माकडांचा एक वर्ग)पेक्षां त्यांच्या जीवनक्रमांत फारच थोडा फरक दिसून येईल. ते सिएरा नेव्हाडा प्रदेशांतील डोंगरांमध्यें इतस्ततः पसरलेले असून, खबदाडींत आश्रयाला राहतात आणि कंदमुळें व कृमि यांवर उपजीविका करितात. या त्यांच्या निकृष्टावस्थेचें कारण एकच, व तें म्हणजे नियंत्रणाचा व सहकार्याचा अभाव. दुसरें उदाहरण आफ्रिकेंतील एकमेकांलगत राहणाऱ्या दोन निग्रो समाजांसंबंधीं आहे. बेकर या नांवाचा प्रवासी म्हणतो कीं,

व्याख्यान १ लें - वेदकालीन शासनसंस्था

स्वैर व कमालीच्या जंगली वृत्तीच्या लोकांनीं गजबजलेल्या प्रदेशांतून जातां जातां उन्योरो या भागांत प्रवेश केल्याबरोबर बऱ्यापैकीं कपडेलत्ते, कलाहुन्नर, शेती व बांधकामाचे नमुने पहावयास सांपडतात. याचें कारण, त्या भागांत जुलमी कां होईना, पण राजसत्ता चालू आहे. तेथील राजा थोड्याशा अपराधाबद्दल सुद्धां मृत्यूची शिक्षा देण्याला कचरत नाहीं, व म्हणून तेथें दंगेधोपे होत नाहींत.

वरील विवेचनावरून शासनसंस्थेचें महत्त्व लक्षांत येईल. शासनसंस्था समाजांत एकीचा व सहकार्याचा प्रसार करिते. शासनसंस्थेचे अभावीं परचक्र निवारणाचे कामीं समाजाची शक्ति एकवटतां येणार नाहीं. पण शत्रूंचें निवारण हा शासनसंस्थेचा एकच हेतु नाहीं. समाजाचे भिन्नभिन्न व्यापार सुरळितपणें व जोमानें चालतील अशी परिस्थिति निर्माण करणें हा शासनव्यवस्थेचा मुख्य हेतु होय. समाजाला हानिकारक अशा दुष्ट मानवी-प्रवृत्तींना आळा बसेल असे निर्बंध घालून, समाजव्यवस्थेला जरूर असलेली अनुकूल बाह्यपरिस्थिति निर्माण करणें हें शासनसंस्थेचें इतिकर्तव्य मानतां येईल. शासनसंस्थेच्या छत्राखालीं समाजाच्या बहुविध घडामोडी परस्परांना अडथळा उत्पन्न न करितां चालतात. शासनसंस्थेची नियामक शक्ति लोपली असतां समाज विस्कळित होऊन अधोगतीला जातां जातां रानटी लोकांच्या स्थितीला पोंचेल. अशा प्रकारची शासनसंस्थेची थोरवी आहे. तिच्या अभावीं कोणताही समाज सुसंस्कृत व सुसंपन्न होणार नाहीं. या सिद्धान्ताचा व्युत्क्रम करून आपणांस असेंही म्हणतां येईल कीं, एकाद्या समाजाच्या संस्कृतीची खात्रीलायक माहिती असल्यास, तीवरून त्या समाजांत कार्यक्षम व हितकारक राज्यपद्धति प्रचलित असलीच पाहिजे, हें आपोआप सिद्ध होतें. चांगल्या शासनपद्धतीचे अभावीं कोणत्याही समाजाची बौद्धिक, आध्यात्मिक किंवा आधिभौतिक प्रगति होणें केवळ अशक्य आहे. एकाद्या इमारतीच्या दुसऱ्या मजल्यांतील प्रेक्षणीय कामाचें वर्णन उपलब्ध अस-

ल्यावर त्या इमारतीला पहिला मजला होता ही गोष्ट निराळी सिद्ध करण्याचें कारणच रहात नाहीं, त्याप्रमाणें भारतवर्षातील आर्यलोकांच्या अति उज्ज्वल अशा इतिहासकालीं, सुव्यवस्थित, समाजाच्या स्थैर्याला व उन्नतीला पोषक, सामाजिक नियंत्रण आणि व्यक्तिस्वातंत्र्य या दोन तत्त्वांचा समाधानकारक मेळ घातलेली शासनपद्धति प्रचलित असावी हें अनुमान अत्यंत स्वाभाविक व तर्कशुद्ध असें समजलें जाण्यास अडचण नव्हती. पण वर्तमानकालाच्या दृष्टीनें भूतकालाकडे पाहणें ही एक मनाची सार्वत्रिक प्रवृत्ति आहे; तिच्या प्रभावामुळें व पाश्चात्य ग्रंथकारांनीं आत्मप्रौढियुक्त अव्हेरबुद्धीनें लिहिलेल्या वाङ्मयाचा पगडा मनावर जारीचा असल्यामुळें, अगदीं अलीकडेपर्यंत या बाबतींत विकृत व भ्रममूलक मिथ्याग्रहांचें साम्राज्य पसरलें होतें. सार्वत्रिक कल्पना अशी कीं, सर्व पौर्वात्य राष्ट्रांना व त्याबरोबर हिंदुस्थानालाही एकच राज्यपद्धति ठाऊक; आणि ती म्हणजे बेबंद व बेताल एकतंत्री जुलमी राजसत्ता. इंग्रजी भाषेंत 'Oriental Monarchy 'पौर्वात्य राजवट' हा शब्दसमुच्चय जणूं काय जुलमी, स्वच्छंदी, क्रूर, विषयलंपट अशा राजाच्या अनिरुद्ध अमलाला प्रतिशब्द म्हणून उपयोगांत आणितात. अर्थातच अशा अमलाखालीं न्याय-अन्यायाची दरकार नाहीं; जीविताची व मालमत्तेची सुरक्षितता नाहीं; व्यक्तिस्वातंत्र्य आणि तज्जन्य सामाजिक सद्गुणांचा विकास होण्याला वाव नाहीं. राजाची क्षणिक लहर हाच प्रजाजनांचा कायदा; आणि राजाची व त्याच्या प्रभावळींतील व्यक्तींची हांजी हांजी करणें हाच जीव, वित्त व अब्रू वांचविण्याचा राजमार्ग. प्रजाजन राजाचे केवळ बंदे गुलाम. राजा वागवील तसें त्यांनीं वागावें. सुदैवानें राजा सद्वर्तनी व प्रजाहितदक्ष असला तर ठीकच, नाहीं तर प्राक्तनावर हवाला ठेवून निसर्गाच्या उत्पातांपुढें ज्याप्रमाणें आपण मान वांकवितों त्याप्रमाणेंच दुर्वृत्त राजाच्या जुलमापुढें वांकविली पाहिजे.

व्याख्यान १ लें – वेदकालीन शासनसंस्था

पौर्वात्य शासनपद्धतींचें वरील प्रकारचें भेसुर चित्र रेखाटलेलें आपणांस हमेषा पहावयास मिळतें. अलीकडे मात्र या बाबतींत अभिनंदनीय असा फरक पडत चालला आहे यांत संशय नाहीं. कौटिलीय अर्थशास्त्र या नांवाचा ग्रंथ सुमारें २० वर्षांपूर्वी नव्यानेंच उजेडांत आला, व त्या वेळेपासून हिंदुस्थानांतील प्राचीन शासनपद्धति व शासनविषयक कल्पना यांच्या अभ्यासाच्या दृष्टीनें नवें युग सुरू झालें असें म्हणण्यास प्रत्यवाय नाहीं.

अर्थशास्त्र हा ग्रंथ उपलब्ध होण्यापूर्वी विद्वानांचें लक्ष राजकीय वाङ्मयाकडे मुळींच गेलें नव्हतें असें नाहीं. ऋग्वेदांतलि राजासंबंधीं उल्लेख; शतपथ वगैरे ब्राह्मणांत राज्याभिषेकाविषयीं ग्रथित केलेले मंत्र; राजाप्रमाणेंच समिति, सभा अशासारख्या संस्थांचा वैदिकवाङ्मयांत निर्देश; महाभारतांतर्गत शांतिपर्वांपैकीं राजधर्मप्रकरण; मनुस्मृति, नारदस्मृति, याज्ञवल्क्यस्मृति यांमधील राजधर्माविषयींचें विवेचन; त्याचप्रमाणें कामन्दकीय नीतिसार, शुक्रनीतिसार यांसारखीं राजनीतीचा उपदेश करणारीं पुस्तकें, वगैरे वाङ्मय ठाऊक होतें. पण यांपैकीं कांहींचा कल राजधर्माचा विचार वर्णाश्रमधर्माच्या अनुरोधानेंच करण्याचा असल्यामुळें, व बाकीच्यांचें स्वरूप राजाला उपयोगी अशा केवळ व्यावहारिक विधिनिषेधपर नियमांच्या संग्रहासारखें असल्यानें, थोडक्यांत सांगावयाचें म्हणजे हें वाङ्मय अर्धवट धार्मिक, व बाकीचें एकाद्या तरुण राजपुत्राला केलेल्या ठरीव वळणाच्या कित्तेवजा उपदेशासारखें असल्यानें, त्याचा प्रत्यक्ष व्यवहाराशीं व वस्तुस्थितीशीं संबंध किती याविषयीं लोकांचीं मनें साशंक असत. एकाद्या अद्भुतरसप्रधान कादंबरींतील सत्यासत्याची कसोशीनें छाननी करण्याचा आपण प्रयत्न करीत नाहीं, त्याचप्रमाणें या वाङ्मयावरून शासनसंस्थेच्या स्वरूपाचा सूक्ष्म शोध लावण्याचा फारसा प्रयत्न कोणीं केला नाहीं. हिंदुस्थानांत प्राचीनकालीं साधारणतः राजांच्या हातांत शासनसूत्रें असत, व त्यांपैकीं कांहीं अत्यंत धार्मिक, सच्छील व प्रजाहितदक्ष असे

होऊन गेले, या स्थूल माहितीपलीकडे चिकित्सक दृष्टीनें जाण्याचा प्रयत्न नांव घेण्यासारखा झाला नव्हता. पण अर्थशास्त्राच्या प्रकाशनानंतर लगेच ही दृष्टि बदलली. तात्त्विक व व्यावहारिक राजकारणाला सर्वस्वीं वाहिलेला ग्रंथ, व त्यांतही तो एका विस्तीर्ण साम्राज्याचीं सूत्रें हलविलेल्या राजकार्यधुरंधरानें लिहिलेला, मग त्याच्या ऐतिहासिक व व्यावहारिक सत्याविषयीं शंकेला जागाच राहिली नाहीं. पण हा ग्रंथ शासनविषयक मूल्यवान माहितीची खाण येवढेंच नाहीं, तर तद्विषयक इतर ग्रंथांची विश्वसनीयता पारखण्याचा जणूं कसोटीचा दगडच आहे. भारतीयांच्या शासनविषयक इतिहासासंबधीं व कर्तृत्वासंबंधीं केवळ कुतूहलपूर्ण दृष्टि जाऊन तिचे जागीं चिकित्सक ऐतिहासिक दृष्टि स्थापन झाली; व सर्व प्राचीन वाङ्मयाचा शासनशास्त्राच्या दृष्टीनें आस्थापूर्वक अभ्यास सुरू झाला. प्राचीन हिंदुलोकांचें शासनशास्त्र गंधर्वनगरींतून पृथ्वीतलावर अवतरलें. या नवीन दृष्टीनें अभ्यास सुरू करून तो फलदायी करणारांमध्यें प्रो. विनयकुमार सरकार, बॅरिस्टर जयस्वाल, नरेन्द्रनाथ लव व शामशास्त्री या गृहस्थांचा प्रामुख्यानें नामनिर्देश केला पाहिजे. यांच्या परिश्रमांनीं भारतीय शासनशास्त्र व शासनपद्धति यांचें स्वरूप निदर्शनाला आलें असून हिंदूंची शासनविषयक कर्तबगारी त्यांच्या इतर क्षेत्रांतील श्रेष्ठत्वाच्या तोडीची आहे असें भक्कम पुराव्याच्या जोरावर म्हणणें शक्य झालें आहे. या विषयासंबंधीं जी माहिती आजपर्यंत उपलब्ध झाली आहे तिचा सारांश या व्याख्यानमालेंत द्यावयाचा असून, वेदकालीन शासनसंस्थेची माहिती पहिल्या व्याख्यानांत येईल.

हिंदुस्थानांत येऊन वास्तव्य करून राहिलेले आर्यलोक हे ग्रीक व रोमन लोकांचे भाऊबंदच ही गोष्ट आतां सर्वमान्य झाली आहे. उत्तरप्रदेशांत राहणारे आर्य कांहीं कारणानें कां असेना, आपली भूमि सोडून फार प्राचीनकाळीं बाहेर पडले. त्यांचेपैकीं कांहीं पूर्व दिशेला वळले, व

कांहीं त्याच वेळीं किंवा आणखी कांहीं वेळ गेल्यावर पश्चिमेकडे जाऊन आस्ते आस्ते यूरोपखंडभर पसरले. या यूरोपीय आर्यांपैकीं ग्रीक व रोमन लोकांचा इतिहास फार बारकाईनें तावून सुलाखून लिहिलेला आपणांस उपलब्ध आहे. या दोन्ही लोकांच्या ज्ञात इतिहासाची पूर्व मर्यादा इ. स. पूर्वी १००० वर्षांपर्यंत नेऊन ठेविली असतां चालेल. भारतीय आर्यांचा हिंदुस्थानांतील वसाहतकाल कमींतकमी इ. स. पूर्व २००० वर्षे आहे. व त्या आर्यांनीं रचिलेल्या वेदवाङ्मयाचा कांहीं भाग इ. स. पूर्व २००० वर्षांहूनही जुना असून कांहीं (उदाहरणार्थ अथर्ववेदांतील) इ. स. पूर्व १००० इतका अर्वाचीन आहे. तेव्हां यूरोपीय व भारतीय आर्यांच्या एकवंशीयत्वामुळें त्यांच्या शासनविषयक आचारविचारांत कांहीं सादृश्य दृष्टीस पडतें काय, हा फार मनोरंजक प्रश्न आहे. ग्रीक व रोमन लोकांची प्राचीन शासनव्यवस्था आपणांस नक्की माहीत आहे. तिची रूपरेषा देऊन तिला जुळती अशी माहिती वैदिकवाङ्मयांत कितीशी मिळते तें पाहूं.

प्राचीनकालीं रोमन लोकांमध्यें खालील प्रकारची शासनव्यवस्था होती.

शासनव्यवस्थेचा घटक जेन्स (gens) म्हणजे गोत्र अथवा वंश हा होता. एका कुटुंबांत बाप, आई व लहानमोठीं सर्व मुलें यांचा समावेश होत असे. अज्ञान मुलगा असो किंवा लग्न होऊन मुलेंबाळें झालेला मुलगा असो, बापाच्या हयातींत तो सर्वस्वीं बापाच्या देखरेखीखालीं व हुकमतीखालीं रहावयाचा अशी कुटुंबव्यवस्था असे. ह्या कुटुंबाचा अधिपति व प्रतिनिधि असा घरमालकाचा दर्जा असे. अनेक कुटुंबांचें मिळून एक जेन्स तयार होई. जेन्समधील सर्व मनुष्यांची अशी भावना असे कीं आपण कोणातरी एका पूर्वजापासून जन्मलों असून आपल्यामध्यें रक्तामांसाचा संबंध आहे. उदाहरणार्थ ‘ Claudius ’ या कुलानें रोमन इतिहासांत फार संस्मरणीय अशी कामगिरी केलेली आहे. या

जेन्समधील प्रत्येक माणसाच्या नांवाचा Claudius या शब्दानें आरंभ होई; उदाहरणार्थ Claudius Appius, Claudius Publius; म्हणजे प्रत्येक मनुष्य Claudius हा आपला फार प्राचीन पूर्वज असें मानीत असे. कुटुंबामध्यें प्रतिनिधित्व बापाकडे, त्याप्रमाणें जेन्सचा पुढारीपणा शौर्यामुळें किंवा वडिलकीमुळें प्रामुख्य असलेल्या एकाद्या कुटुंबाकडे असे. वरील प्रकारच्या कांहीं जेन्सची मिळून एक Tribe म्हणजे जमात अगर समाज तयार होई.

या ट्राइबमधील सर्व वयांत आलेले, अर्थात् लढाई करण्यास योग्य असे लोक, ट्राइबसंबंधीं कामकाज करण्यासाठीं एकत्र जमत. ट्राइबच्या शिरोभागीं राजा असे. राजा बहुतेक हयातीपर्यंत ठराविक जेन्स-मधून निवडण्याचा प्रघात असे. ही निवडणूक वर उल्लेखिलेल्या सर्व जमातीच्या बैठकींतच होई. राजा निवडणें त्याचप्रमाणें जरूर तर त्याला पदच्युत करणें, लढाई पुकारणें, तह करणें, न्यायनिवाडा करणें, जमिनीची विभागणी करणें यांसारखीं कामें जमातीच्या बैठकींत चालत. फारशी चर्चा अगर वादविवाद होत नसे. जमातीपुढें येणारें काम ' Senate ' म्हणजे वृद्धांच्या सभेमध्यें शिजून येई. व सामान्य लोक फक्त होकार किंवा नकार देत. या वृद्धांच्या सभेमध्यें प्रत्येक जेन्स मधून एक एक प्रतिनिधि घेण्यांत येई.

वरील प्रकारचें वर्णन स्थूल मानानें रोमन लोकांच्या प्राचीन राजकीय घटनेसंबंधीं देतां येईल. हेंच वर्णन थोड्याफार फरकानें ट्यूटन्स वगैरे आर्यवंशीय लोकांच्या प्राचीन राजकीय संघटनेला जुळण्यासारखें आहे. टॅसिटस् नांवाच्या रोमन इतिहासकारानें आपल्या जर्मानिया नामक इतिहासांत प्राचीन जर्मन लोकांच्या शासनव्यवस्थेसंबंधीं लिहून ठेविलेलें वर्णन वर दिलेल्या रोमन लोकांविषयींच्या माहितीशीं बहुतांशीं जुळतें; व

आश्चर्याची गोष्ट ही कीं तेंच वर्णन वेदकालीन शासनसंस्थेलाही लागू पडण्यासारखें आहे.

वैदिक वाङ्मयांत आढळून येणाऱ्या उल्लेखांवरून ह्या काळीं राजाधिष्ठित शासनव्यवस्था अस्तित्वांत असल्याचें सिद्ध होतें. हिंदुस्थानांत आल्यावर आर्यांना येथील मूळच्या रहिवाशांशीं युद्धें करावीं लागलीं; अशा युद्धांचें वर्णन ऋग्वेदांत ठिकठिकाणीं सांपडतें. युद्धप्रसंगीं कोणीतरी एक नेता असणें फार जरूर असतें; पुष्कळ लोकांचा विचार प्रत्येक वेळीं घेत बसल्यास कोणतीच गोष्ट निकालांत निघावयाची नाहीं व लढाईचे कामांत तर असला दीर्घसूत्रीपणा मुळींच उपयोगाचा नाहीं. लढाईचा व धामधुमीचा काळ राजसंस्थेच्या उदयाला फार अनुकूल, असा पाश्चात्य देशांतलि अनुभव आहे. ऐतरेय ब्राह्मणांत राजसंस्था (Monarchy) अस्तित्वांत कशी आली याविषयीं मनोरंजक विवरण आहे तें असें:—

' देव आणि असुर यांचें या लोकीं युद्ध झालें; त्यांत असुरांनीं देवांचा पराभव केला. तेव्हां देवांनीं विचार करून ठरविलें कीं राजाच्या बळावर असुर आमचा पराभव करितात, यासाठीं आपणही कोणाला तरी राजा करूं या '.[१]

वरील उताऱ्यांत लढाईमध्यें यश येण्यासाठीं राजा नेमण्याची आवश्यकता प्रतिपादन केली आहे. वेदकाकालीन राजाचें सर्वांत महत्त्वाचें काम म्हणजे लढाई करण्याचें व शत्रूंपासून आपल्या प्रजेचें संरक्षण करण्याचें होतें ही गोष्ट **गोपा जनस्य** (समाजाचें अथवा जनतेचें संरक्षण करणारा), **पुरां भेत्ता** (कोटांचा विध्वंस करणारा) वगैरेसारख्या वर्णनात्मक उल्लेखांवरून सिद्ध होतें.

---

१ देवासुरा एषु लोकेषु समयतन्त । तांस्ततोऽसुरा अजयन् । देवा अब्रुवन् राजतया वै नो जयन्ति राजानं करवामहा इति ।

शांततेच्या काळांत राजानें हरप्रयत्न करून समाजस्वास्थ्य व समाजहित साधावयाचें अशी अपेक्षा असे. हा हेतु साधण्यासाठीं त्याला समाजनियंत्रणाचा अधिकार पाहिजे; या नियंत्रणाच्या अधिकाराला दण्ड अशी संज्ञा दिलेली आढळते. वर निर्दिष्ट केलेलीं निरनिराळीं कामें पार पाडण्यासाठीं प्रजेपासून कर घेण्याचा अधिकारही राजाचे हातीं होता. कर या अर्थी 'बलि' हा शब्द विशेषेंकरून योजिलेला दिसतो. राजाशिवाय कोणालाही प्रजेकडून बलि घेण्याचा अधिकार नसे. 'इन्द्र विशांना (जनतेला) एकट्या तुलाच बलि द्यावयास लावो,' असें ऋग्वेदांत वचन आहे.[१]

धान्य, पशु, वगैरे रूपानें कर जमा केला जाई असें खालील उताऱ्यावरून दिसतें: 'याला गांवाचा (गांवाच्या उत्पन्नाचा) घोड्यांचा, गाईंचा वाटा दे.'[२]

आतां राजा कोणत्या तऱ्हेनें राजपदावर येई याविषयीं विचार करावयाचा. वेदांत राजकुलांची आपणांस माहिती मिळते तीवरून कांहीं ठिकाणीं वंशपरंपरेनें राजे अधिकारारूढ होत असें म्हणतां येतें. पण राजा जनतेकडून निवडला जाई असेंही दाखविणारीं वचनें पहावयास मिळतात. समाजाच्या प्राथमिक अवस्थेमध्यें राजा निवडला जाणें हीच गोष्ट जास्त स्वाभाविक दिसते. सर्व जाणते लोक एके ठिकाणीं जमून आपल्यापैकींच एकाद्या विशेष कर्तृत्ववान् माणसाला राजपदासाठीं निवडीत असावे. कालान्तरानें एकाद्या विशिष्ट कुलांतील मनुष्यानें राजपदारूढ व्हावें असा प्रघात सुरू होणेंही संभवनीय आहे. अशा वेळीं निवडणुकीचा अर्थ थोडासा मर्यादित घेतला पाहिजे. अगदीं निर्बंधरहित असो, मर्यादित स्वरूपाची असो किंवा केवळ मूकसंमतीच्या वळणाची असो, पण राजाची

---

१ अथो त इन्द्रः केवलीर्विशो बलिहृतस्करत्। ऋग्वेद १०-१७३-६.
२ एमं भज ग्रामे अश्वेषु गोषु। अथर्ववेद ४-२२-२.

निवडणूक केली जाई असें वैदिकवाङ्मयाच्या आधारानें आपणांस म्हणतां येतें.

ऋग्वेदाच्या दहाव्या मंडळांत व अथर्ववेदाच्या सहाव्या कांडांत खालील मंत्र आहेत. ते राजाच्या निवडणुकीचे प्रसंगाला अनुलक्षून रचिले आहेत असें दिसतें.[१]

"मीं तुला (येथें) आणिलें आहे. व तूं आमच्या मध्यें (आतां) आला आहेस. न चळतां तूं स्थिर रहा. सर्व लोकांनां तूं हवासा वाटोस. राष्ट्र तुझ्या हातून भ्रष्ट न होवो.

'तूं इन्द्राप्रमाणें येथें स्थिर रहा, व राष्ट्राचें धारण कर."

'आकाश स्थिर आहे, पृथ्वी स्थिर आहे, हें सर्व जग स्थिर आहे, हे पर्वत स्थिर आहेत, (त्याचप्रमाणें) हा जनतेचा राजाही स्थिर आहे.

" इन्द्र व अग्नि तुझें राष्ट्र स्थिर ठेवोत.

" तूं स्वतः पराभव न पावतां शत्रूंचा पराभव कर; तुझ्याशीं शत्रुत्व करणाऱ्यांचाही पाडाव कर. सर्व दिशा (अर्थात् चहूंकडचे लोक) एकचित्तानें तुझें साहाय्य करोत, आणि समिति तुला चिरकाल साहाय्य करो."

---

१ आ त्वाहार्षमन्तरभूर्ध्रुवस्तिष्ठाविचाचलत् ।
विशस्त्वा सर्वा वाञ्छन्तु मा त्वद्राष्ट्रमधिभ्रशत्॥ १
इन्द्र इवेह ध्रुवस्तिष्ठेह राष्ट्रमु धारय ॥ २
ध्रुवा द्यौर्ध्रुवा पृथिवी ध्रुवं विश्वमिदं जगत् ।
ध्रुवासः पर्वता इमे ध्रुवो राजा विशामयम् ॥ १
ध्रुवं त इन्द्रश्चाग्निश्च राष्ट्रं धारयतां ध्रुवम् ॥ २
ध्रुवोच्युतः प्रमृणीहि शत्रूञ्छत्रूयतोऽधरान् पादयस्व ।
सर्वा दिशः संमनसः सध्रीचीर्ध्रुवाय ते समितिः कल्पतामिह॥ ३
अथर्व. ६–८७ व ८८.

वरील मंत्रांत राजाचें आसन स्थिर रहावें, त्याचे हातांतून राज्य जाऊं नये, अशी देवतांची प्रार्थना केली आहे. आरंभीं 'विशस्त्वा सर्वा वाञ्छन्तु' हें वाक्य आहे या सर्व वचनांचा साकल्येंकरून विचार करतां राज्य स्थिर राहण्याला सामान्य लोकांच्या संमतीची अपेक्षा होती असें म्हणतां येतें. लढाईच्या काळांत जनतेचा पाठिंबा असल्याशिवाय राजकीय सत्ता स्थिर राहणें अशक्य आहे. राजा व जनता यांमध्यें सदैव सहकार्य नांदावें यासाठीं राजा निवडण्याचा प्रघात वेदकालीं होता असें दिसतें.

वरील सिद्धांताला पोषक असें अथर्ववेदांत एक वचन आहेः **त्वां विशो वृणतां राज्याय,** अथर्ववेद ३–४–२.' लोक तुला राज्यासाठीं (राजपदासाठीं) निवडोत.' हें वचन अगदीं असंदिग्ध असें आहे. राजपदासाठीं कोणातरी योग्य माणसाची निवडणूक केली जात असे याविषयीं संशयाला जागा नाहीं.

राजावर कधीं कधीं पदच्युत होण्याचाही प्रसंग येई असें दिसतें. खालील दोन मंत्र हद्दपार केलेल्या राजाला अनुलक्षून आहेत.

' हद्दपार केलेल्या आणि म्हणून परक्या देशांत भ्रमण करीत असलेल्या, (परंतु आतां) परत बोलावण्यास योग्य अशा(राजा)ला गरुड पक्षी दूर प्रदेशाहून आणो. अश्विन देवता तुझ्यासाठीं प्रवासाला सुखकर असा मार्ग करोत[१].'

' तुझे विरोधक तुला बोलावोत; तुझ्या मित्रांनीं तुला पुनः निवडिलें आहे. इन्द्र, अग्नि आदिकरून सर्व देवांनीं तुझा योगक्षेम चालविला. जो कोणी या आमच्या बोलावण्याला विरोध करील–मग तो आप्त असो

---

१ **श्येनो हव्यं नयत्वा परस्मादन्यक्षेत्रे अपरुद्धं चरन्तम् । अश्विना पन्थां कृणुतां सुगं ते ॥** अथर्ववेद ३–३–५.

किंवा शत्रु असो– हे इन्द्रा, त्याला तूं दूर घालवून टाक व आम्हीं बोलाविलेल्या माणसाला येथें आण. '[१]

येणेंप्रमाणें राजा निवडला जाई व तो दुर्वृत्त अथवा जुलमी निघाल्यास पदच्युतही केला जाई असा निष्कर्ष निघतो. वरील अधिकार समिति नांवाच्या लोकसंस्थेच्या द्वारें वापरले जात.

समिति ही संस्था राष्ट्रांतील सर्व जाणत्या लोकांची मिळून बनलेली असे, असें पाश्चात्य शासनसंस्थेच्या इतिहासावरून म्हणतां येईल. समितीप्रमाणेंच सभा या नांवाच्या दुसऱ्या संस्थेचाही नामनिर्देश पुष्कळ वेळां आढळांत येतो. या दोन संस्थांच्या परस्परसंबंधाविषयीं निरनिराळीं मतें प्रचलित आहेत. सभा ही संस्था कोणत्या प्रकारचें काम करी यासंबंधीं फारशी माहिती सांपडत नसल्यामुळें ती निराळी संस्था तरी होती कीं नाहीं असा मुद्दा कांहींजण उपस्थित करतात. सभा म्हणजे जमण्याची जागा व समिति म्हणजे जमलेले लोक असें कांहीं लोक प्रतिपादन करतात. समिति ही सर्व लोकांची विशेष महत्त्वाचे कामासाठीं कधीं कधीं एकत्र जमणारी संस्था, व सभा ही राष्ट्रांतील निवडक लोकांची दररोजचें सामान्य काम पाहण्यासाठीं वेळोंवेळीं एकत्र जमणारी समितीच्या 'कमिटी'सारखी संस्था, असें म्हणणारा एक तिसरा वर्ग आहे. त्यांचे परस्परसंबंध कोणत्याही प्रकारचे असोत; समिति व सभा निरनिराळ्या संस्था, हें मत एकंदरींत ग्राह्य वाटतें. खालील दोन उताऱ्यांत सभा व समिति ह्या दोन्ही संस्थांचा एकेच ठिकाणीं पण स्वतंत्र उल्लेख आहे.

---

१ ह्वयन्तु त्वा प्रतिजनाः प्रति मित्रा अवृषत ।
इन्द्राग्नी सर्वे देवास्ते विशि क्षेममदीधरन् ॥
यस्ते हवं विवदत्सजातो यश्च निष्ट्यः ।
अपाञ्चमिन्द्र त्वं कृत्वाथेममिहावगमय ॥
अथर्व. ३–३–६

'प्रजापतीच्या दोन कन्या ज्या सभा व समिति त्या एकमतानें माझें रक्षण करोत.'[१]

त्याचप्रमाणें,

'या पृथ्वीवर जीं गांवें, जीं अरण्यें, ज्या सभा, ज्या सेना व ज्या समिति असतील तेथें तेथें तुझ्याविषयीं गौरवपर असे शब्द आमच्या तोंडून बाहेर पडोत.'[२]

समिति व सभा या दोन निरनिराळ्या संस्था आहेत हें दाखविणारीं वचनें वर दिलीं. आतां त्यांचीं कामें काय असत याविषयीं विचार करावयाचा.

सर्व राष्ट्रीय व सार्वजनिक प्रश्नांचा विचार करणारी संस्था (Deliberative Assembly) असें समितीचें थोडक्यांत वर्णन देतां येईल. प्रत्यक्ष राज्यकारभार चालविण्याचें काम अर्थात् राजाचें; तें काम त्यानें समितीच्या सल्ल्यानें व सामान्यतः समितीनें ठरविलेल्या धोरणाप्रमाणें करावयाचें. राजा व समिति यांचें राज्यकारभारांत निकट साहचर्य असल्याचें दृष्टोत्पत्तीस येतें. राजानें समिति एकत्र बोलावून व तींत आपण स्वतः हजर राहून लोकांशीं विचारविनिमय करावयाचा, ही वहिवाट इतकी दृढमूल झाली होती कीं, उपमानादाखल तिचा उपयोग केलेला पहावयास सांपडतो. उदाहरणार्थः—

'राजे समितीमध्यें एकत्र येतात त्याप्रमाणें औषधि ज्याच्या जवळ जमल्या होत्या.'[३]

---

१ सभा च मासमितिश्चावतां प्रजापतेर्दुहितरौ संविदाने ।
अथर्व-७-१२-१

२ ये ग्रामा यदरण्यं याः सभा अधि भूम्याम् । ये संग्रामाः समितयस्तेषु चारु वदेम ते ॥ अथर्ववेद १२-१-५६.

३ यत्रौषधीः समग्मत राजानः समिताविव । ऋग्वेद ९-९२-६.

किंवा,

' गुरांनीं गजबजलेल्या घरामध्यें होत्यानें प्रवेश करावा, अथवा सत्यप्रतिज्ञ राजानें समितीमध्यें जावें त्याप्रमाणें पावन करणारा सोम कलशांमध्यें प्रवेश करिता झाला. '[१]

सत्यप्रतिज्ञ म्हणजे आपल्या वचनाला जागणारा. या ठिकाणीं राजपदारूढ होतांना घेतलेली शपथ अभिप्रेत असावी; राज्यारोहणाचे वेळीं राजा समितीला नियमितपणें बोलावण्याचें अभिवचन देत असला पाहिजे.

राष्ट्राची सुस्थिति राहावयाची असेल तर राजा आणि समिति यांचा एक विचार पाहिजे; समिति राजाला अनुकूल नसेल तर ती मोठीच आपत्ति होय ही कल्पना खालील उताऱ्यांत प्रतिबिंबित झाली आहे.

' ब्राह्मणांचा छळ करणाऱ्या राजाच्या प्रदेशावर मित्र व वरुण पाऊस पाडीत नाहींत; व समिति अशा राजाला अनुकूल असत नाहीं. '[२]

अवर्षणाच्याच इतकी भयंकर आपत्ति म्हणजे समितीशीं बेबनाव होणें असें शाप देणाऱ्याला वाटत होतें, ही गोष्ट निश्चित आहे.

समितीमध्यें महत्त्वाच्या राष्ट्रीय प्रश्नांचा ऊहापोह होऊन त्यांसंबंधीं धोरण निश्चित करण्यांत येई व जरूर ते विधिनिषेधपर नियम, बंधनें कायदे वगैरेही तेथेंच ठरत असें खालील प्रार्थनापर ऋचेवरून म्हणतां येतें.

' आमचें धोरण सारखें असो, आमची समिति एकच असो, व आमचीं बंधनें व नियमही एकाच प्रकारचे असोत. '[३]

---

१ परि सद्मेव पशुमान्ति होता । राजा न सत्यः समितीरियानः ।
सोमः पुनानः कलशानयासीत् ॥ ऋग्वेद ९-९२-६.

२ न वर्षं मैत्रावरुणं ब्रह्मज्यमभिवर्षति नास्मै समितिः कल्पते।
अथर्व. ५-१९-१५.

३ समानो मन्त्रः समितिः समानी समानं व्रतम् । ऋग्वेद १०-१९१-३.

वरील अवतरणांवरून वेदकालीन राष्ट्रीयजीवनांत समितीचें महत्त्व केवढें मोठें होतें याची कल्पना येईल.

समितीमध्यें जोराचे वादविवाद चालत व या वादविवादांत कीर्ति व यश मिळविण्यासाठीं महत्त्वाकांक्षी लोकांचे कसोशीनें प्रयत्न चालू असत, असें अथर्ववेदांतील कांहीं मन्त्रांवरून म्हणतां येतें.

खालील मन्त्र म्हणून एक प्रकारची ओषधि उपटावयाची व ती अंगावर धारण करून सभास्थानीं जावयाचें, म्हणजे वादविवादांत जय मिळतो अशी कल्पना होती.

" शत्रूंचा वादविवादांत जय न होवो; हे ओषधि, प्रतिपक्ष्यांचा युक्तिवाद हाणून पाड; त्यांचें बोलणें नीरस व फोल कर. "[१]

अशाच प्रकारची प्रार्थना इन्द्राचीही केलेली आढळते.

एकंदरींत उघडपणें व निर्भय अन्तःकरणानें वादविवाद चालत यांत संशय नाहीं. टॅसिटसनें जर्मन लोकांच्या लोकसभेचें वर्णन दिलें आहे त्यांत भाषणाला व वादविवादाला जागा नाहीं. तो म्हणतो कीं जर्मन लोक आपल्या ढाली व भाले एकमेकांवर आपटून आपली संमति अगर नापसंती दर्शवीत. एकादा वृद्ध व अनुभविक मनुष्य भाषण करी व बाकीचे लोक स्तब्ध बसून तें ऐकून घेत. या स्थितीशीं तुलना केली असतां वेदकालीन समिति ही पुष्कळच सुधारलेली व प्रगल्भ होती असें म्हणावें लागतें.

समितीच्या घटनेसंबंधीं निश्चित असें ज्ञान आपणांस नाहीं. समितीशीं समानार्थक म्हणून 'विश्' हा शब्द बऱ्याच वेळां वापरण्यांत येतो. विश् याचा अर्थ जनता, सामान्य लोक असा आहे. तेव्हां सर्व वयांत

---

१ नेच्छत्रुः प्राशं जयाति । प्राशं प्रतिप्राशो जह्यरसान् कृणु ओषधे ।
अथर्व. २–२७–१.

आलेल्या जाणत्या माणसांचा तींत समावेश होत असे, असें म्हणण्यास जागा आहे. बायकांचा समावेश बहुधा होत नसावा. त्या काळीं युद्ध करण्यास योग्य अशा व्यक्तींनाच राजकीय महत्त्व होतें; म्हणून, लहान मुलें व बायका साहजिकपणेंच वगळल्या जात असाव्या.

समितीशिवाय सभा नांवाच्या संस्थेचा पुष्कळदां उल्लेख येतो हें आपण पूर्वीं पाहिलेंच आहे. सभेंत ब्राह्मण आणि मघवन् (श्रीमंत लोक) बसत असत असें लुड्विगचें म्हणणें आहे. सभेंत बसण्याच्या विशेष हक्कावरून ब्राह्मणांना सभेय (सभेंत बसण्यास योग्य) असें नांव लावण्यांत येतें. सभा सर्वसाधारण लोकांची संस्था नसून तींत कांहीं विशेष लायकीच्या लोकांचाच समावेश होत असावा. रोममध्यें सेनेट नांवाची प्रौढ माणसांची एक सभा होती; ॲथेन्समध्यें त्याच प्रकारची बूले (Boule) ही संस्था होती. सर्व लोकांच्या मोठ्या सभेपुढें येणाऱ्या प्रश्नांचा पूर्वविचार करावयाचा, लोकसभा विसर्जन झाल्यावर उपस्थित होणारीं लहानसहान कामें उरकावयाचीं व विशेषतः न्यायदानाची तरतूद करावयाची हीं त्यांचीं विशेष कर्तव्यें होतीं. वैदिकसभेची रचना व कर्तव्यें त्याच प्रकारचीं असण्याचा संभव आहे. सभा ही चांगली सुसंघटित संस्था होती, हें तिच्या अध्यक्षस्थानीं सभापति या नांवाचा अधिकारी असे यावरून दिसतें. सभेच्या घटकांना ' सभासद् ' असें म्हणत.

जातककालीं व तदनंतर सभा नांवाची संस्था न्यायदानाचें काम करी याविषयीं पुष्कळ प्रमाणें आहेत. या नामसादृश्यावरून कदाचित् दोहोंमध्यें कार्यसादृश्यही असावें असें वाटल्याशिवाय रहात नाहीं. जातकग्रंथामध्यें न्यायदानाविषयीं एक खालीलप्रमाणें उल्लेख आहेः—

"जिच्यांत सज्जन लोक नसतात ती सभाच नव्हे; व जे धर्म काय हें सांगत नाहींत ते सज्जन नव्हत; राग, द्वेष व मोह सोडून जे धर्मनिर्णय

करतात तेच सज्जन होत."[१]

याप्रमाणें वेदकालीन शासनसंस्थेची थोडक्यांत हकीकत आहे. ही सर्व माहिती वेदकालीन वाङ्मयांत सांपडणाऱ्या ओझरत्या उल्लेखांवरून अनुमानानें काढिली असल्यामुळें ती साहजिकपणेंच कांहीं बाबतींत अस्पष्ट व अपुरी अशी वाटते; पण ही नाइलाजाची गोष्ट आहे. एकंदरींत ठोकळमानानें वर दिलेलें शासनसंस्थेचें वर्णन बरोबर आहे यांत शंका नाहीं. विशेषतः पाश्चात्य शासनसंस्थेशीं दिसणाऱ्या साम्यावरून आपल्या अनुमानांना बळकटी येते.

आतां पुढील व्याख्यानांत वेदोत्तरकालीन शासनव्यवस्थेकडे वळावयाचें.

---

१ न सा सभा यत्थ न सन्ति सन्तो
न ते सन्तो ये न भणन्ति धम्मं ।
रागं च दोसं च पहाय मोहं
धम्मं भणन्ता च भवन्ति सन्तो ॥ जातक ५-५०९

परिशिष्ट १

राज्याभिषेकविधि

हिंदुस्थानांत प्राचीन काळापासून राज्याभिषेकविधीला बरेंच मोठें धार्मिक व राजकीय महत्त्व दिलेलें आढळतें. राज्याभिषेकविधि झाल्याखेरीज राजाला आपली सत्ता चालविण्याचा लौकिकदृष्ट्या हक्क नाहीं अशी दृढ समजूत होती. राज्याभिषेकविधीला गंभीरस्वरूप देण्यांत राजाचेंही हितच होतें. विधिमंत्रयुक्त राज्याभिषेक झाल्यावर राजा ही सामान्य व्यक्ती राहिली नसून तिला असामान्य श्रेष्ठत्व व महत्त्व प्राप्त झालें आहे, अशी भावना बळावणें राजाच्या फायद्याचें होतें. त्याचप्रमाणें या विधीच्या द्वारें राजाला आपल्या कर्तव्याची व जबाबदारीची जाणीव करून देण्याची प्रजेला उत्तम संधि होती. वरील दोनही हेतू राज्याभिषेकविधींत प्रतिबिंबित झालेले दिसतात. म्हणून तत्कालीन राजकीय कल्पना व राजा आणि प्रजा यांचे परस्परसंबंध समजण्याला राज्याभिषेकविधीचा फार उपयोग आहे.

या विधीला परिणतस्वरूप ब्राह्मणकालीं आलें. शतपथ ब्राह्मणामध्यें या विधीचें सांगोपांग वर्णन आलेलें आहे. ब्राह्मणकालीं या विधीची रूपरेषा ठरली ती कायमचीच. या विधीला अनुसरून कित्येक शतकें हिंदु-राजे राज्याभिषेक करवून घेत आले आहेत. कालान्तरानें राजाचे अधिकार, सत्ता व दर्जा हीं पार बदलून गेल्यावर सुद्धां विधि मात्र जुनाच राहिल्या-मुळें ब्राह्मणकालीन राजकीय परिस्थितीचें अविकृत असें चित्र पहावयास मिळण्याची अनायासें सोय झाली आहे.

ब्राह्मणकालीं ठरून गेलेल्या विधीचें मूळ आपल्याला वैदिककालीं

पहावयास सांपडतें. वेदकालीन अभिषेकविधि साधासुधा व बिनभानगडीचा होता. निवडणूक झाल्यावर राजाला त्याच्या अधिकाराचें चिह्न म्हणून पलाशवृक्षाचा मणि देण्यांत येई. त्याला उद्देशून राजा म्हणतो:—

'हे पर्णा, कुशल असे रथ करणारे, धातुकामांत हुषार असे कारागीर वगैरे माझ्याभोंवतीं उभे असलेले इतर सर्व लोक, यांना माझे अनुयायी कर.

'हे पर्णा! जे राजे, राजकृत्, रथ हांकणारे, व ग्रामाधिपति वगैरे भोंवतीं उभे आहेत, त्या सर्वांना माझे अनुयायी कर.'[१]

वरील उताऱ्यापैकीं 'राजकृतः' म्हणजे राजाचे निवडणुकींत विशेष प्रामुख्यानें पुढाकार घेणारे लोक असें म्हणतां येईल. पुढें पुढें 'राजकृत्' शब्द प्रधान या अर्थी वापरण्यांत येऊं लागला. पलाशमणि घेतल्यावर वाघाच्या कातड्यानें आच्छादिलेल्या सिंहासनावर राजा बसे, व मग त्याच्या अंगावर मंत्र म्हणत म्हणत पाणी शिंपडीत; हाच अभिषेकविधि.

ब्राह्मणकालीं अभिषेकविधि जास्त गुंतागुंतीचा व अवघड झाला. वेदकालापासून राजाची सत्ता व ऐश्वर्य वाढत चाललीं होतीं व समितीनें निवडणूक करण्याचा प्रघात मोडत चालला होता; या नव्या परिस्थितीला धरून राज्याभिषेकाची मांडणी झालेली आपल्यास दिसते. तथापि पूर्वकालीन निवडणुकीची व लोकनियंत्रणाची आठवण करून देणारे बरेच भाग या विधींत समाविष्ट झालेले आढळून येतात.

सर्व राज्यारोहणविधीला राजसूय असें नांव आहे; अभिषेक हा त्यांतील एक भाग. 'राजा वै राजसूयेनेष्ट्वा भवति' राजसूय केल्यानें राजा

---

१ ये धीवानो रथकारा कर्मारा ये मनीषिणः ।
उपस्तीन् पर्ण मह्यं त्वं सर्वान् कृण्वभितो जनान् ॥
ये राजानो राजकृतः सूता ग्रामण्यश्च ये ।
उपस्तीन् पर्ण मह्यं त्वं सर्वान् कृण्वभितो जनान् ॥
अथर्व ३-५-६.

परिशिष्ट १ – राज्याभिषेकविधि

राजपदाला पोंचतो, असें शतपथ ब्राम्हणामध्यें या विधीचें वर्णन करतांना आरंभीं म्हटलें आहे. राजसूयाचा 'अभिषेचनीय' हा महत्त्वाचा मध्यवर्ती भाग असून त्यापूर्वी व नंतर दुसरे बारीकसारीक विधि करावयाचे असत. प्रथमतः राजानें अकरा रत्नींच्या घरीं जाऊन निरनिराळ्या देवतांना हवि द्यावयाचे. रत्नींची यादी दिली आहे तीवरून ते राज्यांतील श्रेष्ठ अधिकारी होते हें स्पष्ट दिसतें. त्यांच्या घरीं जाऊन हवि देण्याचें कारण, त्यांना राजा सिंहासनारूढ होत आहे ही गोष्ट कळवून त्यांची मूकसंमति घ्यावयाची. पूर्वीचा निवडणुकीचा प्रकार बंद पडल्यामुळें, हा नांवापुरती संमति घेण्याचा विधि प्रचलित केलेला दिसतो. प्रत्येक रत्नीच्या घरीं हवि देण्याचें कारण शतपथांत असें सांगितलें आहे. 'त्याच्याचसाठीं राजा राजपदारूढ होतो, व त्याला (रत्नीला) राजा आपला अनुयायी करून घेतो.'[१] अशा तऱ्हेनें राजा आपल्या प्रधानांची राजनिष्ठा संपादन करतो.

रत्नहवि देऊन झाल्यावर पृथ्वीची परवानगी राजा मिळवितो. यानंतर प्रमुख देवतांना हवि देऊन अभिषेचनीय विधीला आरंभ केला जातो. प्रत्येक देवतेला हवि देण्याचीं कारणें सांगितलीं आहेत. वरुणाला हवि देण्याचें कारण :– 'वरुण हा धर्माचा रक्षणकर्ता असल्यानें तो राजाला धर्मरक्षण करण्याचें सामर्थ्य देतो; धर्माचा रक्षणकर्ता होणें हें खरोखर मोठें भाग्य आहे; जो या पदवीला पोंचतो त्याकडे लोक धर्मनिर्णय करून घ्यावयास येतात; म्हणून धर्मपति वरुणाला (हवि द्यावयाचा).'[२]

यानंतर नदी, विहीर, तळें, समुद्र इत्यादि ठिकाणचें पाणी, व दूध, तूप, मध इत्यादि द्रव्यें राजाच्या अंगावर शिंपडावयाचीं; शिंपडण्याचें

---

१ तस्माऽएवैतेन सूयते तम् स्वमनपक्रमिणं कुरुते।

२ वरुण एव धर्मपतिर्धर्मस्य पतिं करोति। परमता वै सा यो धर्मस्य पतिरसद्यो हि परमतां गच्छति त॰हि धर्मऽउपयन्ति। तस्माद्वरुणाय धर्मपतये।

काम पुरोहित, राजन्य (क्षत्रिय सरदार), वैश्य, व जन्य यांनीं करावयाचें असें तैत्तिरीयब्राह्मणांत सांगितलें आहे. हे चार लोक निरनिराळ्या वर्णांचे प्रतिनिधि समजले जात; जन्याचे जागीं पुढील काळीं शूद्राचा स्पष्ट नामनिर्देश केलेला आढळतो. चार वर्णांच्या प्रतिनिधींनीं अभिषिंचन केल्यावर राजा वस्त्रपरिधान करतो आणि पुरोहितानें दिलेलें धनुष्य व तीन बाण धारण करतो. यानंतर राजा व्याघ्रचर्मावर उभा असतां, तो आतां राजपदारूढ होणार असें पुरोहित देवतांना व जमलेल्या मनुष्यांना कळवितो. असें करण्याचा हेतु शतपथांत सांगितला आहे : **तैरनुमतः सूयये'** त्यांनीं अनुमति दिली म्हणजे राजा सिंहासनारूढ व्हावयाचा. अभिषेकविधींपैकीं हा भाग वेदकालीन निवडणुकीचा अवशेष होय.

यापुढें राजसूय विधींतील अत्यंत गंभीर स्वरूपाचा भाग आहे. राजा फार उग्र अशी शपथ घेतो, तिचा आशय असा :— 'जन्माला आल्यापासून मरेतोंपर्यंत मी जें जें सत्कृत्य, व जें जें पारलौकिक हितासाठीं पुण्य केलें असेन तें; त्याचप्रमाणें माझें जीवित, व माझी संतति या सगळ्यांचा, मीं तुमचा द्रोह केल्यास, सर्वस्वीं नाश होवो !'[1]

यावरून राजाच्या प्रजेविषयींच्या कर्तव्याचें केवढें उच्च ध्येय रूढ झालें होतें याची कल्पना येईल.

आतां सिंहासनावर चढण्याची वेळ येऊन ठेपली. त्यापूर्वीं पुरोहित खालील अर्थाचा मंत्र म्हणत राजाच्या डोक्यावर १०९ छिद्रें असलेल्या सुवर्णपात्रांतून पाणी शिंपडतो; 'मी तुला सोमाच्या कांतीनें, अग्नीच्या प्रकाशानें, सूर्याच्या तेजानें व इन्द्राच्या पराक्रमानें अभिषिंचन करतों'.[2]

---

१ **यां च रात्रीमजायेहं यां च प्रेतास्मि तदुभयमन्तरेणेष्टापूर्तं मे लोकं सुकृतमायुः प्रजां वृञ्जीथा यदि ते द्रुह्येयम् ।**

२ **सोमस्य त्वा द्युम्नेनाभिषिञ्चाम्यग्नेर्भ्राजसा सूर्यस्य वर्चसा इन्द्रस्येन्द्रियेण ।**

परिशिष्ट १ – राज्याभिषेकविधि

अभिषेक झाल्यावर राजा सिंहासनावर चढतो व पुरोहित राज्य व अधिकार त्याच्या हवालीं करतो. 'हें राष्ट्र तुझें आहे; तूं नियमन करणारा आहेस; तूं स्वतः स्थिर आहेस, व धारण करणारा आहेस. या राष्ट्राची शेती वाढावी, सुख वाढावें, ऐश्वर्य वाढावें व इतरही सर्व बाजूंनीं भरभराट व्हावी म्हणून तुला (सिंहासनावर बसविलें आहे)'. [१]

राजाच्या हातीं राष्ट्राचें स्वामित्व दिलें आहे तें वरील अटींवर; राजानें राष्ट्राच्या कल्याणासाठीं झटलें पाहिजे, तो तसें न करील तर राष्ट्रावर सत्ता चालविण्याचा अधिकार त्याला पोंचत नाहीं ही गोष्ट क्रमप्राप्तच आहे. राष्ट्र ही राजाच्या खाजगी मालकीची बाब नसून त्यानें सुव्यवस्था राखावी या अटीवर हवालीं केलेली दुसऱ्याची वस्तु(a trust) आहे ही कल्पना वरील मन्त्रांत सांठलेली आहे.

येवढें झाल्यावर राजा सिंहासनावर बसतो. तो बसला असतां पुरोहित त्याच्या पाठीवर हलकें हलकें दंडानें ताडन करतो.[२] राजा सुद्धां नियमभंग केल्यास शिक्षेला पात्र आहे, हें तत्त्व राज्याच्या मनावर बिंबविण्याचा वरील प्रकारचें दण्डताडन हा खरोखरच अत्यंत परिणामकारक मार्ग आहे. राज्याधिष्ठित झाल्याबरोबर दण्डताडनाच्या रूपानें राजसत्ता झाली तरी ती मर्यादितच आहे, नियमातीत नाहीं, असें बजावण्याची कल्पना अत्यंत उदात्त असून तीवरून त्या काळीं लोकनियंत्रणाचें तत्त्व किती सर्वमान्य व बद्धमूल झालें होतें याची उत्तम प्रकारें जाणीव होते.

आणखी कांहीं बारीकसारीक विधि झाल्यावर राज्यारोहणाचा धार्मिक भाग संपतो. या विधीचें विस्तृत वर्णन देण्याचें एक कारण असें कीं गतकालाचें चित्र डोळ्यापुढें उभें रहावें, व दुसरें म्हणजे त्या विधीवरून

---

१ **इयं ते राट्। यन्तासि यमनो ध्रुवोऽसि धरुणः। कृष्यै त्वा क्षेमाय त्वा रय्यै त्वा पोषाय त्वा ॥**

२ अथैनं पृष्ठतस्तूष्णीमेव दण्डैर्घ्नन्ति।

राजाच्या राजकीय दर्जाविषयीं स्पष्ट कल्पना येण्याला मदत व्हावी. राजा लोकांनीं प्रत्यक्ष निवडण्याचा वेदकालीन प्रघात मागें पडला तरी साधारणपणें लोकांना संमत असा राजा राजपदावर यावा व त्यानें धर्मनियमांना अनुसरून राज्य करावें आणि लोककल्याण साधावें अशी जनतेची अपेक्षा होती. राजाचें वर्तन लोककल्याणकारक न झाल्यास त्याला दूर करण्याला धर्माची किंवा कायद्याची अडचण नाहीं असें वाटण्यासारखी त्या वेळची परिस्थिति होती. कांहीं झालें तरी राजसत्तेपुढें मान वांकविलीच पाहिजे या दुबळ्या तत्त्वज्ञानाला मुळींच आधार दिसत नाहीं. राजा राष्ट्राचा मालक नसून सामर्थ्यवान व ऐश्वर्ययुक्त सेवक होय असा तत्कालीन कल्पनांचा व प्रत्यक्ष परिस्थितीचा निष्कर्ष काढितां येईल.

परिशिष्ट २ रें

शासनशास्त्रविषयक वाङ्मयाची परंपरा व विस्तार.

शासनशास्त्रविषयक वाङ्मयाचा विस्तार मोठा व परंपरा फार जुनी होती ही गोष्ट अनेक प्रमाणांवरून सिद्ध करतां येण्याजोगी आहे. महाभारताच्या शांतिपर्वामध्यें नीतिशास्त्राच्या उत्पत्तीचा इतिहास दिला आहे तो असा:– दण्डनीतिशास्त्र प्रथमतः ब्रह्मदेवानें उत्पन्न केलें. तें फार अवाढव्य व दुर्बोध यासाठीं शंकरानें १०,००० श्लोकांत बसविलें. इन्द्रानें त्याचा विस्तार निम्मा केला; बृहस्पतीनें ३००० श्लोकांत तें ग्रथित केलें व शेवटीं शुक्राचार्यांनें छाटाछाट करून १००० श्लोकांचें सुटसुटीत असें नीतिशास्त्र लोकोपयोगासाठीं प्रचलित केलें. वरील इतिहास काल्पनिक म्हणून सोडून दिला तरी राजनीतिविषयक कल्पनांच्या प्राचीनत्वाचा दाखला त्यांत आहे. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रांत अनेक नीतिशास्त्रज्ञांचीं नांवें आणि त्यांच्या सांप्रदायांविषयींचे उल्लेख आढळतात. पुष्कळ वेळां चार पांच शास्त्रकारांचीं मतें देऊन शेवटीं कौटिल्य आपला अभिप्राय सांगतो; त्याच्या वेळीं राजकारणाचें आस्थापूर्वक अध्ययन व संशोधन चालू असे, आणि राजकारणांतील शास्त्रीय व व्यावहारिक प्रश्नांसंबंधीं भिन्न भिन्न मतें साहजिकपणेंच उत्पन्न होत. ठिकठिकाणीं कौटिल्यानें प्रतिपक्ष्यांवर निकराचे हल्ले चढविले आहेत. त्याच्या खंडनमंडन पद्धतीचा नमुना म्हणून अर्थशास्त्रांतील आठवा अध्याय दाखवितां येईल. अमात्य कोणत्या धोरणानें नेमावे याविषयीं त्यानें भारद्वाज, विशालाक्ष, पराशर, पिशुन, कौणपदन्त, वातव्याधि व बाहुदन्तीपुत्र इतक्यांचीं मतें उद्धृत करून शेवटीं आपण खालील शेरा

मारिला आहे. "या सर्व मतांत थोडाफार ग्राह्यांश आहे. माणसाची कर्तबगारी त्यानें केलेल्या कामाच्या महत्त्वावरून ठरवितां येते. म्हणून कर्तबगारीप्रमाणें व देश, काल, करावयाचें काम, वगैरे लक्षांत घेऊन अमात्य नेमावे. "[1]

एकंदरीत शासनशास्त्र हें जिवंत व प्रगमनशील होतें यांत शंका नाहीं. कौटिल्याच्या वेळीं (इ.स.पूर्वी ३०० वर्षें) दृष्टीस पडणाऱ्या त्याच्या प्रगल्भ स्थितीवरून त्याची वाढ पुष्कळ जुन्या कालापासून चालत आली असावी असें सहजच अनुमान निघतें. आपस्तंब धर्मसूत्रांत त्याचा उल्लेख आढळतो.[2]

या शास्त्राला दण्डनीति व अर्थशास्त्र हीं प्राचीन नांवें होतीं. दण्ड म्हणजे शासनाची व नियंत्रणाची सत्ता; ही सत्ता वापरण्यासंबंधीं नियम ज्या शास्त्रांत सांगितलें जातात तें शास्त्र म्हणजे दण्डनीति. अर्थशास्त्र या नांवाचें स्पष्टीकरण कौटिल्यानें येणेंप्रमाणें केलें आहे:—अर्थ म्हणजे मनुष्यांच्या उपजीविकेचें साधन; म्हणून लोक जेथें वस्ती करून राहतात व शेती वगैरे करून उपजीविका चालवितात अशी भूमि. ही भूमि संपादन करून वाढविण्याच्या उपायासंबंधीं जें शास्त्र विवेचन करतें तें अर्थशास्त्र होय.[3]

महाभारतांतील शान्तिपर्वांत राजधर्मपर्व या नांवाचा १३० अध्यायांचा एक भाग आहे. राजशास्त्र असाही शब्द महाभारतांत आढळतो. केवळ राजनीतिशास्त्रावरील ग्रंथ सोडले असतां शांतिपर्वांतल्या इतकें राजनीतीचें विस्तृत व सांगोपांग विवेचन दुसरीकडे सांपडत नाहीं. महाभारतरचनेचा काल साधारणतः इ.स.पूर्वी १००।२०० वर्षें असें धरावयास हरकत नाहीं.

शासनशास्त्रवाङ्मयाचा आणखी एक महत्त्वाचा निधि म्हणजे स्मृतिग्रंथ.

---

१ सर्वमुपपन्नमिति कौटिल्यः। कार्यसामर्थ्याद्धि पुरुषसामर्थ्यं कल्प्यते। सामर्थ्यतश्च विभज्यामात्यविभवं देशकालौ च कर्म च। अ. ९.

२ राजा पुरोहितं धर्मार्थकुशलम् २-५-१०.

३ मनुष्याणां वृत्तिरर्थः, मनुष्यवती भूमिरित्यर्थः। तस्याः पृथिव्या लाभपालनोपायः शास्त्रमर्थशास्त्रमिति।

परिशिष्ट २ – शासनशास्त्रविषयक वाङ्मय

मनुस्मृति, याज्ञवल्क्यस्मृति, नारदस्मृति वगैरे स्मृतिग्रंथांत वर्णाश्रमधर्माचा विचार करतांना राजधर्माचें विवेचन केलें जातें.

'मी आतां राजाचीं कर्तव्यें काय, व राजानें कसें वागावें हें सांगतों; तसेंच राजाची उत्पत्ति कशी झाली आणि त्याला परमोच्च यश कसें मिळवितां येईल या विषयींही विवेचन करतों.'[१] या शब्दांनीं मनुस्मृतीच्या सातव्या अध्यायाला आरंभ झाला आहे.

मनुस्मृतीच्या ७ व्या व ८ व्या अध्यायांत राजनीतीचें वर्णन आहे. इतर स्मृतिग्रंथांतही याच नमुन्याचें वर्णन पहावयास सांपडतें. धर्मसूत्रें व स्मृति यांचा काल इ.स.पूर्वी ५०० वर्षांपासून इ.स. ५०० वर्षांपर्यंत मानितां येईल.

स्मृतिकालानंतर 'नीतिशास्त्र' वगैरे नांवाखालीं पूर्वींच्या ग्रंथांवर आधारिलेलीं स्वतंत्र पुस्तकें लिहिलीं गेलीं. कामन्दकाचें नीतिसार या नांवाचें पुस्तक आहे. शुक्रनीतिसार या नांवाचाही शासनविषयक एक प्रसिद्ध ग्रंथ आहे. या ग्रंथांचे काल निश्चित करणें कठीण आहे, पण इ. स. ५०० व इ. स. १००० चे दरम्यान हे प्रथम लिहिले असावे असें दिसतें.

मुसलमानी अंमल सुरू झाल्यावरही भारतीय शासनशास्त्राचा अभ्यास सर्वस्वीं लोपला नाहीं. चंडेश्वर, मित्रमिश्र आणि नीलकंठ हे अनुक्रमें राजनीतिरत्नाकर, वीरमित्रोदय–राजनीति व राजनीति–मयूख ह्या ग्रंथांचे कर्ते होत.

वरील श्लोकबद्ध ग्रंथांव्यतिरिक्त सूत्ररूपानें लिहिलेले नीतिव्याख्यामृत (कर्ता सोमदेव), व बृहस्पतिसूत्र हे दोन ग्रंथ आहेत.

पंचतंत्र हाही राजपुत्रांच्या शिक्षणासाठीं गोष्टींच्या रूपानें लिहिलेला व्यावहारिक राजनीतिविषयक ग्रंथ आहे असें म्हणतां येईल.

---

१ राजधर्मान्प्रवक्ष्यामि यथावृत्तो भवेन्नृपः । संभवश्च यथा तस्य सिद्धिश्च परमा यथा ॥

भारतीयांच्या शासनपद्धति

मुसलमानी अंमल सर्व हिंदुस्थानभर पसरल्यामुळें हिंदु राज्यपद्धति व राजकारणविषयक परिभाषा व्यवहारांत मागें पडली यांत आश्चर्य नाहीं. ठिकठिकाणीं विखुरलेल्या हिंदुराजांनीं दिलेल्या आश्रयामुळें ग्रंथसंपत्ति तरी बचावली; त्याचप्रमाणें हिंदुराजांच्या दरबारीं पूर्वकालीन विधि व रीतिरिवाज थोड्याफार प्रमाणांत टिकून राहिले. शिवाजी महाराजांनीं आपल्या अष्ट-प्रधानपद्धतीची रूपरेषा शुक्रनीतिसाराच्या अनुरोधानें आंखली हें तिसऱ्या व्याख्यानांत दाखविण्यांत येईल.

व्याख्यान २ रें.

बुद्धकालीन लोकायत्त राष्ट्रें.

लोकायत्त शासनपद्धतीचा उदय– गण व संघ– ग्रीक आणि बौद्ध वाङ्मयांत मिळणारी माहिती– संघाचें सामान्य स्वरूप– भिक्षुसंघाची कार्यपद्धति– लोकनियंत्रित शासनपद्धतीचा ऱ्हास व अखेर.

वेदकालीन वाङ्मयांत मिळालेल्या माहितीवरून, तत्कालीन शासनसंस्थेमध्यें लोकनियंत्रणाचे जोमदार अंकुर अस्तित्वांत होते असें आपल्या निदर्शनाला आलें. सर्व राष्ट्राचा नेता व अधिपति या नात्यानें अर्थातच राजाला विशेष महत्त्व व मान मिळे. पण एकंदरींत राजकुलाचें वैभव व सामर्थ्य हीं राष्ट्रांतील इतर नामांकित घराण्यांपेक्षां फार मोठ्या प्रमाणांत वाढण्याला अनुकूल परिस्थिति त्या काळीं नव्हती. एक तर राष्ट्राचा विस्तार आणि लोकसंख्या बेताचींच असत. पूर्वकालीन समाजांत संपत्तीचें मान कमी आणि शिवाय कर इलके असल्यामुळें खजिन्यांत पैसा फार नसे, व म्हणून मोठें सैन्य बाळगणें ही गोष्ट कठीण होती. राजा निवडण्याची पद्धत प्रचलित असल्यानें एकाच घराण्यांत राजपद फार दिवस टिकणें शक्य नव्हतें; तें निरनिराळ्या वेळीं निरनिराळ्या घराण्यांकडे जात असलें पाहिजे. वरील कारणांमुळें राजसत्ता कमकुवत होती व म्हणून तिच्या सान्निध्यांत लोकनियंत्रणाचे अंकुर जोमानें वाढीला लागले यांत नवल नाहीं. कालांतरानें लोकनियंत्रणाच्या वाढीचें पर्यवसान सर्वस्वीं लोकायत्त व लोकनियुक्त अशा शासनपद्धतींत झालेलें दिसतें. या प्रकारच्या शासनपद्धतीचे ऐतिहासिक दाखले ब्राह्मणकालापासून

(इ. स. पूर्वी सुमारें १००० वर्षें) तों तहत गुप्तराजांच्या कालापर्यंत (इ. स. ५००) पहावयास सांपडतात. बुद्धकालांत लोकनियंत्रणाचें उज्ज्वल व परिणत स्वरूप दृष्टीला पडतें; त्यानंतर या शासनपद्धतीचा ऱ्हास सुरू होऊन हळूं हळूं ती नामशेष झाली. आपल्याला या व्याख्यानांत तिचा इतिहास, उदय व अस्त, आणि तिच्या परिणत स्वरूपांतील स्वभावविशेष व रचनाविशेष यांचा विचार करावयाचा आहे.

मेगॅस्थेनिस या नांवाचा चंद्रगुप्ताच्या दरबारांतील ग्रीक वकील हिंदुस्थानांतील लोकसत्ताक शासनपद्धतीच्या प्रथमारंभाविषयीं येणेंप्रमाणें लिहितो. ‘ Sovereignty was dissolved and democratic governments set up in various places. ’ ‘ राजसत्तेचा नाश होऊन, ठिकठिकाणीं प्रजासत्ताक राष्ट्रें स्थापिलीं गेलीं. ’ या प्रकारची समजूत साधारणतः प्रचलित असल्यानेंच मेगॅस्थेनिसनें तिचा उल्लेख केला असला पाहिजे. शासनसंस्थेच्या बाल्यावस्थेंत राजसत्ता विलयाला जाऊन तिचे ठिकाणीं लोकसत्ता सुरू झाल्याचीं उदाहरणें जगाच्या इतिहासांत इतकीं मुबलक आहेत कीं तसाच प्रकार हिंदुस्थानांत झाला याचें आश्चर्य वाटण्याचें यत्किंचितही कारण नाहीं. ग्रीस आणि रोमच्या इतिहासाकडे पाहिलें तर लोकसत्तेची उभारणी पूर्वीं अस्तित्वांत असलेल्या पण नंतर कोणत्याना कोणत्या तरी कारणानें मोडकळीस आलेल्या राजसत्तेच्या पायावरच झालेली आढळते. रोममध्यें राजाचा जुलूम असह्य झाल्यामुळें मोठी क्रांति घडून लोकायत्त घटना स्थापन झाली. याच्या उलट ग्रीसमध्यें राजाची सत्ता कमजोर असल्यानें तिचे जागीं शांततेच्या मार्गानें लोकायत्त शासनव्यवस्था सुरू झाली.

वर वर्णन केलेल्या तऱ्हेनेंच व त्याच प्रकारच्या कारणपरंपरेमुळें हिंदुस्थानांत पूर्ण लोकायत्त म्हणजे इंग्रजी परिभाषेप्रमाणें Republican पद्धतीच्या कारभाराला आरंभ झाला असावा असें धरून चालण्यास हरकत

नाहीं. राजाची सत्ता वेदकालीं अनियंत्रित नव्हती व अत्यंत बलाढ्यही नव्हती. यास्तव कांहीं कारणानें ती अप्रिय अथवा अकार्यक्षम झाल्यास तिचा अंत करणें प्रजेला कठीण नव्हतें. ग्रीसमध्यें ज्याप्रमाणें रक्तपात अगर दंगाधोपा न होतां प्रजासत्तेच्या युगाला आरंभ झाला त्याप्रमाणेंच तो हिंदुस्थानांतही झाला असला पाहिजे. कारण राजसत्ता व राजसंस्था यांसंबंधानें द्वेष अगर तिटकारा लोकांच्या मनांत नव्हता. लोकसत्तेच्या सद्दीच्या काळीं रोममध्यें राजा म्हणवून घेणें हा भयंकर स्वरूपाचा राजकीय गुन्हा समजला जाई; लोकांचीं मनें बिथरतील म्हणून सीझरसारख्या सर्व रोमन राष्ट्रावर अप्रतिहत सत्ता प्रत्यक्ष गाजविणाऱ्या सेनापतीनें सुद्धां राजा अगर सम्राट् अशी पदवी घेण्याचें टाळलें. याचे उलट हिंदुस्थानांत लोकनियंत्रित राजकीय संघटनेच्या शिरोभागीं निवडून बसविलेल्या उच्चतम अधिकाऱ्याला कधीं कधीं 'राजा' हीच संज्ञा दिलेली पाहण्यांत येते.

येथें असा प्रश्न उपस्थित होईल कीं, मग राजसत्ताक व प्रजासत्ताक राजकीय घटनांमध्यें फरक तो कोणता राहिला? वेदकालीं राजा निवडीत असत व तो समितीच्या विचारानें कारभार चालवी. ह्या पद्धतीलाही Republican किंवा लोकसत्ताक म्हणावयास काय हरकत आहे? हरकत आहे; ती अशी. या दोन घटनांमध्यें फरक आहे व तो दोन प्रकारचा. एक बाह्यस्वरूपासंबंधीं व दुसरा लोकनियंत्रणाच्या कमी अधिक प्रमाणासंबंधीं. वेदकालीं राजा निवडीत तो त्याच्या हयातीपर्यंत. निर्भेळ लोकायत्त व लोकनियुक्त शासनपद्धतींत राष्ट्रांतील उच्चतम अधिकाराची जागा निवडलेल्या व्यक्तीला थोडाकाळपर्यंतच देण्यांत येते. यामुळें लोकनियंत्रणाचा दाबही शासनसंस्थेवर जास्त चांगला राहतो. एका घटनेचा स्वाभाविक परिणाम राजाची सत्ता बळावणें व वंशपरंपरेनें एकाच घराण्यांत स्थिर होणें, तर दुसरीची प्रवृत्ति लोकनियंत्रणाचा व्याप आणि प्रभाव वाढविण्याकडे. म्हणून या दोन पद्धतींच्या परिणत स्वरूपांमध्यें स्पष्ट व ढळढळीत

असे फरक असले पाहिजेत यांत शंका नाहीं. हे फरक कोणत्या प्रकारचे होते याविषयीं आपल्याला तपशिलवार माहिती उपलब्ध नाहीं, पण ते इतके महत्त्वाचे होते कीं, त्यावरून लोकनियंत्रणाचें प्राबल्य असलेल्या शासनपद्धतीला किंवा ती ज्यांत प्रचलित आहे अशा समाजाला गण अथवा संघ अशी निराळी संज्ञा असे.

गण आणि संघ या शब्दांचा राजकीय परिभाषेंतील अर्थ लक्षांत न आल्यानें गण म्हणजे जात, जमात अथवा रक्तसंबंध असलेला समाजखंड (clan), व संघ म्हणजे एकाद्या धंद्यांतील माणसांचा संघटित समूह (guild or corporation) असा मोघम अर्थ करण्यांत येई. परंतु अलीकडे संशोधकांचें लक्ष प्राचीन शासनपद्धति, व तद्विषयक परिभाषा यांकडे वळल्यापासून गण आणि संघ शब्दांचा पारिभाषिक अर्थ स्पष्ट झाला आहे. गण म्हणजे लोकसभा; जेथें लोकसभेचे मार्फत शासनकार्य केलें जाई अशा राष्ट्राला अगर समाजालाही गण हें पारिभाषिक नांव दिलेलें आढळतें. संघ हा शब्द सुद्धां वर दिल्यापैकीं दुसऱ्या णर्थानें गणाशीं समानार्थक म्हणून वापरला जातो.

बुद्धकालीं लोकसत्ताक शासनपद्धति प्रगल्भावस्थेला पोंचली होती, व तिचा प्रसारही मोठ्या प्रमाणावर झाला होता यांत शंका नाहीं. लोकनियंत्रण परिणामकारक व्हावें म्हणून अनुरूप अशा संस्था व कार्यपद्धति उत्पन्न झाल्या होत्या, व त्यांपैकीं कांहींचें स्वरूप व रचना इतकी आधुनिक पद्धतीची होती कीं त्यांचें वर्णन वाचल्यास तें कल्पनेनें रचिलेलें बनावट तर नाहींना अशी शंका आल्यास ती क्षम्यच होईल. पण आपल्याला पूर्ण विश्वसनीय असा तत्कालीन पुरावा उपलब्ध असल्यानें शंकेला जागा उरत नाहीं.

हिंदुस्थानाच्या कांहीं भागांत राजे राज्य करीत होते व कांहीं भागांत अगदीं निराळ्या प्रकारची शासनपद्धति चालू होती हें दाखविण्यास खालील

उतारा पुरेसा आहे. अवदानशतक नांवाच्या बुद्धकालीन ग्रंथामधून तो घेतलेला आहे.

'एकदां कांहीं वाणी मध्यदेशांतून दक्षिणदेशांत गेले. त्यांनीं राजा कप्फिणाला नजराणा दिला. त्यांना राजा म्हणाला, सद्गृस्थहो, आपल्या देशांत राजा कोण आहे? वाण्यांनीं उत्तर दिलें कीं, महाराज, कांहीं देश गणांच्या ताब्यांत आहेत व कांहीं राजांच्या ताब्यांत आहेत.' [१]

वरील उताऱ्यावरून गण नामक संस्था बऱ्याच ठिकाणीं शासनाचें काम करीत होत्या असें स्पष्ट दिसतें. गण म्हणजे शासनासाठीं उत्पन्न केलेली विशिष्ट संस्था; तींत राष्ट्रविषयक प्रश्नांची चर्चा होई, जरूर ते कायदेकानू केले जात व न्यायदानाचेंही काम चाले. ललितविस्तर या ग्रंथांत गणाविषयीं उल्लेख आहे तो असा : 'राजा शुद्धोदन सर्व शाक्यगणाला एकत्र बोलावून वादविवाद करतो...........तो शाक्यगणासह संस्थागारांत बसला होता[२].'

वज्जि या नांवाच्या लोकांची पूर्ण प्रजासत्ताक अशी राजकीय घटना होती; ते नेहमीं एकत्र जमून सार्वजनिक गोष्टींचा विचार करीत. दीघनिकायांत बुद्ध आपला शिष्य आनंद याला म्हणतो :-

'आनंदा, जोंपर्यंत वज्जि सर्वजण मिळून पुष्कळदां एकत्र जमतात;

जोंपर्यंत ते एकविचारानें एकत्र जमतात, एकविचारानें (वादविवाद व चर्चा झाल्यानंतर) उठतात व एकविचारानेंच कामें करतात;

जोंपर्यंत ते पूर्वापार चालत आलेल्या नियमांहून निराळे नियम करीत

---

१ अथ मध्यदेशाद्वणिजो दक्षिणापथं गताः। तैः राज्ञो महाकप्फिणस्य प्राभृतमुपनीतम्। राज्ञा उक्तं भो वणिजः कस्तत्र राजेति। वणिजः कथयन्ति। देव केचिद्देशा गणाधीनाः केचिद्राजाधीनाः।

२ सर्वं शाक्यगणं सन्निपात्यैव मीमांसते राजा शुद्धोदनः। शाक्यगणेन सार्धं संस्थागारे निषण्णोऽभूत्।

भा. शा. ३

नाहींत, व पूर्वीं ठरलेले नियम रद्द करीत नाहींत, आणि गतकालीं स्थापन झालेल्या नियमांप्रमाणें वर्तन करितात;

जोंपर्यंत ते वज्जि वृद्धांचा मान ठेवितात, त्यांना पाठिंबा देतात आणि त्यांच्या सांगण्याप्रमाणें वागणें हें आपलें कर्तव्य समजतात;

तोंपर्यंत वज्जि लोकांचा अपकर्ष न होतां त्यांची भरभराटच होईल असें समजावें.'

वरील उताऱ्यांत गणानें करावयाच्या कामांचा स्पष्ट उल्लेख आहे. समाजनियंत्रणासाठीं जरूर ते नियम करावयाचे हें सर्वांत महत्त्वाचें कर्तव्य रूढि व परंपरा यांवर विशेष भर दिलेला दिसतो; पण त्यावरून नवे नियम केले जातच नसत असें समजण्याचें कारण नाहीं; दूरान्वयानें कां होईना पण नवा नियम जुन्याची पुनरावृत्तिच आहे असें दाखवितां आलें म्हणजे पुरे. वृद्ध या नांवानें ओळखल्या जाणाऱ्या व्यक्तींकडे न्यायदानाचें काम असावें. वरील माहितीवरून गणसंस्था ही सर्वश्रेष्ठ अशी समाजनियंत्रण करणारी राजकीयसंस्था होती हें स्पष्ट दिसतें. कधीं कधीं सगळ्या राष्ट्रालाही गण व संघ या संज्ञा लावीत असत.

बुद्धधर्माच्या अट्ठकथा या ग्रंथामध्यें लिच्छवि नामक राष्ट्राच्या राजकीय संघटनेसंबंधीं येणेंप्रमाणें माहिती दिली आहे.[१]

'तेथें नेहमीं राज्य करीत असलेल्या राजांची संख्या सातहजार सातशें सात आहे. ह्या लोकांमधूनच राजांची, उपराजांची, सेनापतींची आणि भांडागारिकांची निवड होते.[१] '

या उताऱ्यांत फार महत्त्वाची माहिती ग्रथित झाली आहे. लिच्छवि राष्ट्रांत 'राजे' म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या ७७०७ व्यक्तींना राजकीय

१ तत्थ निच्चकालं रज्जं कारित्वा वसंतानं येव राजूनं सत्तसहस्सानि सत्तसतानि सत्त च ......राजानो होंति तत्तका येव उपराजानो तत्तका सेनापतिनो तत्तका तत्तका भांडागारिका।

घटनेमध्यें कांहीं विशेष महत्त्व होतें. एकंदर लोकसंख्या १,६८,००० असल्याचीही माहिती दुसरीकडून मिळते. तेव्हां एकंदर लोकसंख्येपैकीं शेंकडा पांच लोकांना राजकीय हक्क होते असें झालें. हे हक्क मालमत्तेच्या अनुरोधानें मिळत किंवा कांहीं विशिष्ट सामाजिक दर्जाच्या कुटुंबांमध्यें जन्म झाल्यामुळें मिळत तें कळत नाहीं. हेच लोक श्रेष्ठ अधिकाराच्या जागांवर निवडून येण्याला पात्र होते, व ही निवड त्यांच्याच मतांप्रमाणें होई. सार्वजनिक कामें करण्यासाठीं हे 'राजे' संस्थागारांत जमत.

राजा, उपराजा, सेनापति व भांडागारिक (खजीनदार) हे श्रेष्ठ अधिकारी किती कालानें निवडीत याविषयीं स्पष्ट खुलासा नाहीं. राष्ट्राध्यक्षाला राजा हीच पूर्वकाळापासून चालत आलेली पदवी होती. कौटिल्यानें आपल्या अर्थशास्त्रांत 'राजशब्दोपजीवी' असा एक संघांचा (लोकसत्ताक राष्ट्रांचा) स्वतंत्र वर्ग मानिला आहे. 'राजशब्दोपजीवी' म्हणजे राजा ह्या पदवीचा उपयोग करणारे. अशांपैकींच लिच्छविसंघ हा एक होता. लिच्छवि लोक आपल्या राजकीय स्वातंत्र्याचा व समान हक्कांचा कोणाची भीडमुर्वत न ठेवितां निर्भयपणें उपयोग करीत हें त्यांच्याविषयींच्या खालील उपहासात्मक उद्गारावरून दिसून येईल.

'श्रेष्ठ व मध्यम दर्जाच्या तसेंच वयानें अगर अधिकारानें मोठ्या अशा लोकांचा कोणीं मान ठेवीत नाहीं. जो तो म्हणतो मीच राजा, मीच राजा. कोणीही दुसऱ्याचें अनुयायित्व पत्करण्याला कबूल नसतो.'[१]

स्वराज्यसंस्था चालविणाऱ्या लोकांच्या मनांत वसणारी समानतेची जाणीव लिच्छवींच्यामध्यें पराकाष्ठेला पोंचली होती असें दिसतें.

येथपर्यंत भारतीय वाङ्मयाच्या आधारें गण आणि संघ या राजकीय घटनांची माहिती दिली; तीवरून हिंदुस्थानांतही ग्रीसमधील लहान लहान

---

१ नोच्च-मध्य-वृद्ध-ज्येष्ठानुपालिताः। एकैक एव मन्यते अहं राजा अहं राजेति। न च कस्यचिच्छिष्यत्वमुपगच्छति।

प्रजायत्त राष्ट्रांशीं साम्य असलेलीं राष्ट्रें बुद्धकालीं होऊन गेलीं ही गोष्ट निश्चित होते. या संबंधांत ग्रीक लोकांचाही पुरावा उपलब्ध आहे व तो भारतीय पुराव्याशीं सर्वस्वीं जुळता असाच आहे. अलेक्झँडरच्या स्वारीनंतर (इ.स. पूर्वीं ३२६) हिंदुस्थान व ग्रीस देशांमध्यें फार दळणवळण वाढलें. हिंदुस्थानच्या सरहद्दीवर पुढें कांहीं दिवसांनीं एका ग्रीक राजघराण्यानें राज्यही स्थापन केलें. अशा परिस्थितींत साहजिकपणेंच ग्रीक प्रवाशी, ग्रीक विद्वान, निरनिराळ्या भारतीय राष्ट्रांकडे पाठविलेले ग्रीक वकील वगैरे मंडळी हिंदुस्थानांत येऊं लागली. त्यांनीं हिंदुस्थानांतील राजकीय संस्थांचें निरीक्षण करून लिहून ठेविलेली माहिती विशेष महत्त्वाची व विश्वसनीय होय. कारण प्रजायत्त शासन संस्था स्वदेशीं त्यांच्या पूर्ण परिचयाच्या होत्या; म्हणून अशा राजकारणांतील अनुभविक माणसांनीं राजकीय घटनेविषयीं प्रदर्शित केलेले विचार काळजीपूर्वक अभ्यासिले पाहिजेत.

मेगॅस्थेनीस दोन प्रकारच्या राजकीय घटना हिंदुस्थानांत प्रचलित असल्याचें नमूद करतो.

' ज्या देशांत राजा राज्य करतो तेथें प्रत्येक बाब राजाच्या कानावर घालतात, व जेथें लोकच स्वतः राज्यकारभार चालवितात तेथें (लोकनियुक्त) अधिकाऱ्यांना कळवितात. ' [They report everything to the King where the people have a King, and to the magistrates where the people are self-governed].

ग्रीक लेखकांनीं कठ, अरिष्ट, सौभूति, क्षुद्रक, मालव, शिबि, अग्रश्रेणी, अंबष्ठ, पातल वगैरे संघांचा (लोकायत्त राष्ट्रांचा) उल्लेख केलेला असून एक दोघांविषयीं तपशीलवार माहितीही दिली आहे.

ॲरिअन, हा इतिहासकार अलेक्झँडरच्या स्वारीचें वर्णन करतांना म्हणतोः—बिआस नदीवर पोंचल्यावेळीं अलेक्झँडरला समजलें कीं, नदीपली-

कडील प्रदेश सुपीक असून तेथील लोक शेतींत अत्यंत तरबेज, व नामांकित लढवय्ये आहेत, आणि त्यांची शासनपद्धतिही फार चांगली आहे. कारण राजकीय सत्ता उच्चकुलोत्पन्न वर्गाच्या हातीं असून त्या सत्तेचा उपयोग ते फार न्यायानें व सौम्यपणानें करितात.

जिला Aristocratic democracy (उच्चकुलांत जन्मलेल्या व लायक अशा थोड्याशा निवडक लोकांच्या हातीं प्रत्यक्ष शासनाचें काम असतें अशी लोकायत्त घटना) म्हणतां येईल अशा प्रकारची वरील शासनपद्धति दिसते. हिंदू लेखकांनींही गणसंघ व कुलसंघ असे प्रजासत्ताक घटनांचे दोन वर्ग कल्पिले आहेत. गणसंघांत सामान्य लोकांच्या हातीं प्रत्यक्ष शासनाचे अधिकार बरेच असून ते गण नामक लोकसभेच्या द्वारें वापरले जात, व कुलसंघांत शासनाधिकार अल्पसंख्याक कुलीन माणसांच्या हातीं असून सामान्यलोकांची गणसंस्था नुसतें देखरे-खीचें व निवडणुकीचें काम करी.

अंबष्ठांच्या विषयीं डायॉडोरस व कर्टिअस खालील माहिती देतातः—

त्यांची शासनपद्धती लोकायत्त होती. त्यांच्या सैन्यांत ६०००० पायदळ ६००० घोडेस्वार आणि ५०० रथ होते. त्यांनीं फार शूर व कुशल असे तीन सेनापति निंवडले होते. त्यांनीं 'वृद्धां'च्या सांगण्यावरून अलेक्झँडरकडे तह करण्यासाठीं वकील पाठविले.

वयानें व अनुभवानें मोठ्या अशा 'वृद्धां'ची गणसभेहून निराळी एक सभा कांहीं राष्ट्रांत असे. सर्व लहान थोर नागरिकांच्या मोठ्या सभेशिवाय रोममध्यें सेनेट या नांवाची दुसरी लहानशी सभा असे व तिच्याकडे कांहीं विशेष कामें सोंपविलेलीं होतीं, त्यांपैकींच परराष्ट्राकडे वकील पाठविणें तह करणें, लढाई पुकारणें हीं असत. 'सेनेट'चा धात्वर्थ बरोबर वृद्धांची सभा असाच आहे. तेव्हां रोममधील सेनेट व अंबष्ठांची वृद्धसभा यांमध्यें नांवापासून तों करावयाच्या कामापर्यंत किती आश्चर्य

वाटण्यासारखें साम्य आहे तें दिसून येईल.

पातल संघाच्या घटनेचें वर्णन डायॉडोरसनें येणेंप्रमाणें केलें आहेः—

पातल हें फार प्रसिद्ध शहर (अर्थात् City state म्हणजे एक प्रमुख शहर व भोंवतीचा प्रदेश मिळून बनलेलें स्वतंत्र राष्ट्र) असून त्याची राजकीय घटना स्पार्टन राष्ट्राच्या धर्तीवर आहे; कारण येथें सैन्याचें आधिपत्य दोन कुलांतील दोन राजांकडे वंशपरंपरेनें चालतें व राजकीय सत्ता सर्वतोपरी 'वृद्ध' सभेच्या हातांत आहे.

एका ग्रीक इतिहासकारानें स्पार्टन राष्ट्राच्या घटनेशीं केलेली ही तुलना फार महत्त्वाची आहे. ग्रीसमध्यें ॲथीनिअन् (अथेन्स शहराचे धर्तीवर) व स्पार्टन (स्पार्टा या शहराचे धर्तीवर) हे राजकीय घटनांचे दोन प्रमुख प्रकार होते. ॲथीनिअन् शासनपद्धतीचा कल सर्वसाधारण नागरिकांच्या हातीं सत्ता देण्याकडे होता तर स्पार्टन पद्धतीचा कल सत्ता थोड्याशा घरंदाज लोकांचे हातीं ठेवण्याकडे होता. हिंदुस्थानांत गणसंघ व कुलसंघ या दोहोंमध्येंही वरील स्वरूपाचाच फरक असे हें वर दाखविलेंच आहे. त्याचप्रमाणें सभांना हजर राहण्याचा, निवडणुकीचे वेळीं मत देण्याचा, वादविवादांत भाग घेण्याचा वगैरे हक्क गणसंघांत प्रत्येक जाणत्या व्यक्तीला व कुलसंघांत कुटुंबांतील मुख्य पुरुषाला असावा असें मानण्याला जागा आहे.

वर निरनिराळ्या विशिष्ट संघांसंबंधीं दिलेली माहिती एकत्र करून संघ-घटनेची सामान्यरूपरेषा खालीं दिल्याप्रमाणें रेखाटतां येईल.

राष्ट्राच्या शिरोभागीं सर्व नागरिकांच्या मतानें निवडलेला अधिकारी असे. याला 'राजा' अशी संज्ञा असल्याचें आढळतें. महाभारतांत एके ठिकाणीं 'प्रधान' असेंही नांव दिलेलें आहे. या मुख्य राजाच्या मदतीला लिच्छवि संघांत एक उपराजा निवडीत हें आपण पाहिलेंच आहे. 'द्वैराज्य' व 'वैराज्य' अशीं नांवेंही कांहीं संघांविषयीं वापरलेलीं आहेत. द्वैराज्य

म्हणजे जेथें दोन लोकनियुक्त राजांचे हातीं बरोबरीनें अधिकार दिलेला असतो अशी घटना. रोममध्यें अशा तऱ्हेची घटना अस्तित्वांत होती ही गोष्ट प्रसिद्ध आहे. तेथें 'कॉन्सल' या नांवाचे दोन अधिकारी प्रतिवर्षी निवडीत. एकानें कांहीं गैरशिस्त प्रकार करण्याचें मनांत आणल्यास त्यावर दुसऱ्याचा दाब रहावा हा या योजनेचा हेतु होता. 'वैराज्य' म्हणजे जींत राजा हें नांव धारण करणारा अधिकारीच नाहीं अशी घटना. एका सर्वश्रेष्ठ अधिकाऱ्याचे ऐवजीं या प्रकारच्या घटनेंत सारख्या दर्जाच्या अधिकाऱ्यांचें मंडळ (Board) असण्याचा संभव आहे. अंगुत्तरनिकाय या पालीग्रंथांत 'रट्ठिक–सापतेय्यम्' (संस्कृतः--राष्ट्रिकसापत्यम्) म्हणजे 'राष्ट्रिक घटनेंतील सहकारी अधिपतींचें मंडळ' असा एक उल्लेख आहे. अशा सापत्ययुक्त घटनेला वैराज्य हें वर्णन लागू पडण्यासारखें आहे.

या राजाच्या हाताखालीं कांहीं ठिकाणीं लहानसें कार्यकारी मंडळ असे. या मंडळांत सेनापति, भांडागारिक यांसारख्या श्रेष्ठ अधिकाऱ्यांचा समावेश होत असावा. या मंडळाचें मुख्य कर्तव्य म्हणजे राष्ट्राचें धोरण (State Policy–संस्कृत–मन्त्रः) ठरविण्याचें असे; या त्यांच्या कामावरून या मंडळांतील लोकांना मन्त्रधर असें म्हणत. महाभारतांत यांना गणमुख्य असेंही नांव दिलेलें आहे.

वर शासनसंस्थेच्या कार्यकारी भागाचें वर्णन झालें. आतां नागरिक सभांकडे वळूं.

या दोन प्रकारच्या असत. एक सर्व नागरिकांची मोठी सभा, व दुसरी- विशेष अनुभविक माणसांची, लहान सभा. पहिलीला गण असें नांव असे. दुसरीचा एकाद्या विशिष्ट नांवानें उल्लेख केलेला आढळत नाहीं; पण अनेकवचनी 'वृद्ध' शब्द ही संस्था अभिप्रेत असते तेव्हां वापरलेला दिसतो. सध्यांच्या राजकीय घटनांमध्यें Lower House व Upper House किंवा Second Chamber 'सामान्य नागरिकांची सभा' व 'श्रेष्ठांची

सभा' या संस्था असतात त्याच नमुन्याच्या, पूर्वकालीन संघांत गण व वृद्धसभा या होत्या, असें म्हणतां येईल.

गणांत सर्व नागरिकांचा समावेश होई. परंतु राष्ट्रांतील सर्वच रहिवाशांना नागरिकत्वाचे हक्क नसत. लिच्छवि- संघांतील १,६८,००० लोकसंख्येपैकीं ७७०७ असामींनाच राजकीय हक्क होते. एका ग्रीक लेखकानें ५००० सभासद असलेल्या गणाचा उल्लेख केला आहे; व तो पुढें असें सांगतो कीं सैन्याला निदान एक हत्ती पुरविणाऱ्या माणसालाच या सभेमध्यें भाग घेतां येई.

गणसभेमध्यें सर्व प्रकारच्या सार्वजनिक प्रश्नांचा विचार होई. नवे नियम करणें, लढाई पुकारणें व थांबविणें, तह मंजूर करणें, मोठमोठ्या अधिकाऱ्यांची निवडणूक करणें, सर्व राष्ट्रकारभारावर देखरेख करणें हीं व अशाच स्वरूपाचीं कामें गणसभेंत होत. वृद्धांच्या सभेंतील संख्या अर्थातच लहान असली पाहिजे. ज्ञानानें, अनुभवानें, गुणानें व वयानेंही श्रेष्ठ अशा विशेष लायकीच्या लोकांचा तींत समावेश होई. कांहीं संघांमध्यें या वृद्धसभेकडेच सर्व कार्यकारी मंडळाचे अधिकार असल्याचें दृष्टोत्पत्तीस येतें. साधारणतः न्यायदानाचें, व कार्यकारी मंडळाला आणि त्याचप्रमाणें गणसभेला सल्ला देण्याचें काम वृद्धसभा करी असें समजण्यास हरकत नाहीं.

आतांपर्यंत संघाच्या स्थूल घटनेविषयीं आपण विचार केला. वाचकांच्या मनांत प्रजासत्ताक शासनपद्धतीच्या अस्तित्वाविषयीं आतां कांहीं शंका राहिली असेल असें वाटत नाहीं; तथापि अशा घटनेच्या एकाद्या अंगाउपांगाच्या प्रत्यक्ष कार्यपद्धतीविषयीं तपशीलवार माहिती मिळाल्यास तिचा उपयोग या विषयासंबंधीं कल्पनांना जास्त भक्कमपणा देण्याकडे निःसंशय होईल. आपल्याला इष्ट अशी माहिती सुदैवानें उपलब्ध आहे. ही माहिती बुद्धधर्मीय भिक्षुसंघांच्या वादविवादपद्धतीसंबंधीं होय.

धर्मप्रसारासाठीं बुद्धीनें सर्वस्वीं या कामीं वाहिलेला असा भिक्षूंचा वर्ग

उत्पन्न केला. हा वर्ग केवळ भिक्षेवर आपली उपजीविका करी व आजन्म ब्रम्हचर्यस्थ राहून निरपेक्ष बुद्धीनें धर्मप्रसाराचें कार्य करी. या भिक्षुवर्गाचे स्थानिक समूह सर्व देशभर पसरलेले होते; त्यांना संघ अशी संज्ञा असे. बुद्धानेंच संघ या राजकीय पारिभाषिक शब्दाचा उपयोग धार्मिक अर्थानें प्रथम सुरू केला असावा; यापूर्वी संघ शब्द प्रजासत्ताक शासनपद्धति चालू असलेला लोकसमूह अथवा देश, आणि नागरिकांची सभा या दोन अर्थी वापरीत. भिक्षुवर्गाचे कारभार लोकशाहीच्या तत्त्वावर चालावे अशी बुद्धाची इच्छा असल्यानें, संघ हें नांव व त्याबरोबर राजकीय संघांत प्रचलित असलेली कार्यपद्धति बुद्धानें भिक्षुवर्गाच्या नियंत्रणासाठीं उचलली असल्यास त्यांत नवल नाहीं. पुढें वर्णन करण्यांत यावयाची कार्यपद्धति बुद्धसंघांत अगदीं स्वतंत्रपणें वाढलेली असणें शक्य दिसत नाहीं. एकतर केवळ भिक्षूंच्या संघांचें नियंत्रण करण्यासाठीं मुद्दाम इतक्या बारकाव्यानें नवी घटना करण्याचें कारण नव्हतें. शिवाय बुद्धाच्या हयातींतच इतकी सुधारलेली व सुव्यवस्थित पद्धति अगदीं आमूलाग्र तयार होणेंही संभवनीय दिसत नाहीं. एकदां बुद्धानेंच 'गण-मग्गेन गणेतुम्' म्हणजे गणसभेंतल्या वहिवाटीप्रमाणें सर्व भिक्षूंची मोजणी करावयाची आज्ञा केली, असा मजकूर महावग्गांत आहे. तेव्हां या प्रमाणांवरून भिक्षुसंघांतील कार्यपद्धति राजकीय गणसभेच्या पद्धतीवरून जशीच्या तशीच घेतली हें स्पष्ट दिसतें. भिक्षुसंघाच्या वादविवाद पद्धतीविषयीं वगैरे माहितीवरून, गणसभेमध्येंही त्याच प्रकारची पद्धति अवलंबिली जाई असें अनुमान काढल्यास तें चुकीचें होणार नाहीं.

संघासंबंधीं हकीकत देण्यापूर्वी गणसभेविषयींही एके ठिकाणीं फार महत्त्वाची माहिती मिळते, ती देऊं.

एकदां शाक्यराजधानीला कोसलाधिपतीनें वेढा दिला, व शाक्यांना शरण येण्यास सांगण्यासाठीं दूत पाठविला. तेव्हां शाक्य एकमेकांना

म्हणू लागले कीं "आपण सर्वजण एकत्र जमून शहर शत्रूच्या ताब्यांत द्याव-याचें कीं काय याचा विचार करूं या." ते सर्व एकत्र जमले तेव्हां कांहीं-जण म्हणाले, आपण शत्रूंना दरवाजे उघडावे; दुसऱ्यांनीं या विचारा-विरुद्ध सल्ला दिला. "ज्याअर्थीं या विषयावर भिन्न भिन्न मतें आहेत, त्या-अर्थीं आपण मताधिक्य कोणत्या बाजूस आहे, तें पाहूं या." असें कांहीं म्हणाले. यासाठीं या विषयावर मतें घेण्याला त्यानीं आरंभ केला.[१]

या उताऱ्यावरून गणसभेंत सर्व नागरिकांनीं जमून शहर शत्रूच्या स्वाधीन करावयाचें किंवा नाहीं या प्रश्नाचा नीट ऊहापोह करून, मताधिक्यानें तो प्रश्न सोडविला ही माहिती मिळते. मतें घेण्याची पद्धति त्या-वेळीं रूढ झाली होती ही गोष्ट स्पष्ट आहे.

भिक्षुसंघाच्याविषयीं माहिती मिळते ती 'चुल्लवग्ग' नांवाच्या ग्रंथांत. तेथें भिक्षुसंघाच्या एका बैठकीचें साद्यंत वर्णन आहे; तें येणेंप्रमाणें:—

भिक्षु सभागृहांत आले म्हणजे त्यांना आपआपल्या स्थानीं बसविण्याचें काम आसनपन्नापकाचें (संस्कृत—आसनप्रज्ञापक) असे. प्रस्तुत सभेचे वेळीं अजित या नांवाचा भिक्षु हें काम करीत होता.

अशा सभेच्या वेळीं कमींत कमी किती लोक हजर असावे यासंबंधीं नियम असत. किमान संख्या (Quorum) हजर असल्याशिवाय कांहीं काम केल्यास तें नियमबाह्य व म्हणून कोणाला बंधनकारक नाहीं, असें मानण्यांत येई.

किमानसंख्या भरण्यासाठीं भिक्षूंना घेऊन येण्याचें काम 'गणपूरकाचें' असे. सध्यां प्रत्येक राजकीय पक्षाचा Whip या नांवाचा अधिकारी असतो. त्याचें काम मतें मोजण्याचें वेळीं आपल्या पक्षाचे जास्तींत जास्त सदस्य हजर करण्याचें होय. या सारखाच गणपूरक हा अधिकारी होता असें सम-

१ तिबेटन भाषेंतील बुद्धाच्या चरित्रावरून रॉकहिलनें केलेलें भाषांतर.

जण्यास हरकत नाहीं.

सर्व लोक स्थानापन्न झाल्यावर कोणास एकादा प्रश्न विचारासाठीं संघा-पुढें मांडावयाचा असल्यास तो आपला विचार 'नात्ति'(संकृत-ज्ञप्ति)रूपानें पुढें मांडी. ज्ञप्ति म्हणजे खबर अगर सूचना. संघाच्यापुढें संकल्पित काम ठेवून संघाची तें काम पुढें चालविण्याविषयीं परवानगी घेणें यालाच ज्ञप्ति म्हणावयाचें. सध्यांच्या कायदेमंडळामध्यें एकादा ठराव पुढें मांडण्याची परवानगी घेण्याची पद्धत असते (moving for leave to introduce a bill), तिच्याचसारखा ज्ञप्ति हा प्रकार होता.

ज्ञप्तीनंतर सभासदांपुढें प्रतिज्ञा मांडण्यांत येई. प्रतिज्ञेला आजच्या परिभाषेप्रमाणें ठराव असें म्हणतां येईल. खालील प्रतिज्ञा बुद्धाच्या सांगण्यावरून संघापुढें मांडण्यांत आली.

" पूज्य संघानें माझें म्हणणें ऐकावें. उवाल या भिक्षूनें केलेल्या अपराधाची चवकशी करण्यांत आली तेव्हां एकदां अपराधाची कबुली देऊन मग तो नाकबूल गेला; त्यानें लोकांवर उलट आरोप केले व जाणून बुजून असत्य सांगितलें. जर प्रस्तुत वेळ योग्य आहे असें संघाला वाटलें तर संघानें तस्स–पापिय्यसिका–कम्माची शिक्षा उवालाला करावी. ही प्रतिज्ञा होय. "

येवढें बोलून ठराव मांडणारा पुढें म्हणतो: "पूज्य संघानें माझें म्हणणें ऐकावें. उवाल या भिक्षूनें केलेल्या अपराधाची चवकशी करण्यांत आली तेव्हां एकदां अपराधाची कबुली देऊन मग तो नाकबूल गेला; त्यानें लोकांवर उलट आक्षेप केले व जाणून बुजून असत्य सांगितलें. जर प्रस्तुत वेळ योग्य आहे असें संघाला वाटलें तर संघानें तस्स–पापिय्यसिका–कम्माची शिक्षा उवालाला करावी. ही प्रतिज्ञा होय. संघ तस्स–पापिय्यसिका कम्माची शिक्षा उवालाला देतो. सन्माननीय भिक्षूपैकीं ज्याला ज्याला तस्स–पापिय्य-सिका–कम्माची शिक्षा संमत असेल त्यानें स्तब्ध रहावें. ज्या कोणाला

संमत नसेल त्यानें बोलावें. "

वरील प्रकाराला ठरावाचें पहिलें वाचन असें म्हणतां येईल. या प्रसंगीं कोणीं विरुद्ध भाषण न केल्यास लगेच दुसऱ्या वाचनाचा उपक्रम होई. ठराव मांडणाऱ्यानें येणेंप्रमाणें भाषण करावयाचें:--

" मला पूर्वींचेंच म्हणणें दुसऱ्यानदां सादर करावयाचें आहे. उवाल या भिक्षूनें केलेल्या अपराधाची चवकशी करण्यांत आली तेव्हां एकदां अपराधाची कबुली देऊन मग तो नाकबूल गेला; त्यानें लोकांवर उलट आरोप केले व जाणून बुजून असत्य सांगितलें. जर प्रस्तुत वेळ योग्य आहे असें संघाला वाटलें तर संघानें तस्स-पापिय्यसिका-कम्माची शिक्षा उवालाला करावी. ही प्रतिज्ञा होय. संघ तस्स-पापिय्यसिका- कम्माची शिक्षा उवालाला देतो. सन्माननीय भिक्षूंपैकीं ज्याला ज्याला तस्स-पापिय्य-सिका-कम्माची शिक्षा संमत असेल त्यानें स्तब्ध रहावें; ज्या कोणाला संमत नसेल त्यानें बोलावें. "

या वेळींही कोणी प्रतिज्ञे(ठरावा)विरुद्ध न बोलल्यास दुसरें वाचन संपलें असें समजावयाचें, व तिसऱ्या वाचनाला आरंभ खालील शब्दांत करावयाचा.

" मला तिसऱ्यानदां पूर्वींप्रमाणेंच बोलावयाचें आहे. " यापुढें थेट दुसऱ्या वाचनाचे वेळचेच शब्द उच्चारावयाचे. याही प्रसंगीं विरोध न झाल्यास प्रतिज्ञा पार पडली असें समजावयाचें; सरतेशेवटीं संघानें प्रतिज्ञा मान्य केली असें ठराव मांडणारा हडसून खडसून बजावतो.

" संघानें तस्स-पापिय्यसिका-कम्माची शिक्षा उवालाला दिली आहे. म्हणून संघ स्तब्ध आहे; असें मी समजतों.[१] "

वरील वर्णनावरून संघाची वादविवादपद्धति किती व्यवस्थित व विचारपूर्वक ठरविलेली होती हें कळतें. पुष्कळ वेळपर्यंत सिळालेल्या राज-

---

१ तस्स--पापिय्यसिका--कम्म (संस्कृत--त्रस्यत्पापीयस्कर्म) म्हणजे पाप्याला अथवा अपराध्याला धमकी देणें.

कीय अनुभवावरूनच ती रचली गेली असावी याविषयीं संशय रहात नाहीं. त्रिवार वाचनाशिवाय आणखीही कांहीं अगदीं आधुनिक पद्धतीचे प्रघात आढळतात, त्यांपैकीं विशेष महत्त्वाचे काय होते तें पाहूं.

एकाद्या प्रश्नासंबंधीं मतभेद उत्पन्न झाल्यास, मताधिक्यानें तो निकालांत काढण्यांत येई. मताला (Vote) 'छंद ' हा शब्द लावीत. छंद याचा मूलार्थ इच्छा अथवा मर्जी असा आहे. अगदीं स्वतंत्र बुद्धीनें, कोणाला न भितां स्वतःच्या इच्छेनुरूप केलेलें कर्म याअर्थीं तो मतदानाला लावण्यास सुरवात झाली असावी. मतभेद उत्पन्न झाल्यास जास्त (बहुतर) मतें (छंद) पडतील त्या बाजूनें निर्णय झाला असें समजावयाचें. मत देण्याचा हक्क असलेले भिक्षु आजारीपणामुळें वगैरे हजर राहूं न शकल्यास त्यांना आपलें मत एकाद्या अधिकृत माणसातर्फे देण्याची मोकळीक असे. मताधिक्याप्रमाणें निर्णय करण्याच्या पद्धतीला ये-भुय्यसिकम् (संस्कृत–येभूयसीयकम्) हें नांव होतें.

जरूर तर मतें गुप्त रीतीनें इतर कोणाला न कळतां घेण्याचीही व्यवस्था असे; गुप्तमतदानपद्धतीला गूल्हकम् (संस्कृत:– गूढकम्) असें नांव दिलेलें आढळतें. बुद्धानें या पद्धतीचें वर्णन असें केलें आहे:– निरनिराळ्या प्रकारचीं मतें दर्शवितां यावीं म्हणून निरानिराळ्या रंगाच्या शलाका करावयाच्या. शलाका म्हणजे लहानसा लांकडाचा तुकडा. शलाकाग्राहकानें हे रंगीत तुकडे घेऊन बसावयाचें व मत देण्यासाठीं भिक्षु जवळ आला म्हणजे त्याला सांगावयाचें कीं 'अमूक रंगाची शलाका अमूक तऱ्हेच्या मतासाठीं आहे. त्यांपैकीं तूं हवी ती उचल'. भिक्षूनें शलाका उचलली म्हणजे, शलाकाग्राहकानें त्याला म्हणावयाचें ' ही शलाका तूं दुसऱ्या कोणालाही दाखवूं नकोस'.

कोणत्या माणसानें कोणती शलाका घेतली हें शलाकाग्राहकाला अर्थातच कळे, पण त्यानें ही माहिती कोणालाही सांगावयाची नाहीं असा कडक निर्बंध होता, व या अधिकाऱ्याची निवड करण्याचे वेळींच फार

काळजी घेण्यांत येई. शलाकाग्राहकाचे ठायीं पांच गुण असावेत असें एके ठिकाणीं वचन आहे: ' तो पक्षपाती नसावा, मत्सरग्रस्त नसावा, व मूर्ख नसावा; त्याचे अंगीं पापभीरुता पाहिजे, व आपल्या कामाविषयींचें पूर्ण ज्ञान पाहिजे'.

याचप्रकारची आणखीही पुष्कळ मनोरंजक माहिती संघव्यवस्थेविषयीं देतां येईल, पण जास्त विस्तार करण्याचें कारण नाहीं. संघाचा कारभार सर्वस्वीं लोकमतानुवर्ती व्हावा यासाठीं निरनिराळ्या योजना केलेल्या आढळतात. या योजना व एकंदरींत सर्वच नियंत्रणपद्धति राजकीय संघाबरहुकूम थाटली असावी असें मानण्याला जीं प्रमाणें आहेत त्यांचा पूर्वीं उल्लेख केलाच आहे. वरील विवेचनावरून बुद्धकालीं लोकनियंत्रणाच्या तत्त्वाचा अंमल राजकीय व धार्मिक या दोन्हीही क्षेत्रांत जारीनें चालू होता असा सिद्धान्त निश्चितपणें मांडतां येतो. पूर्ण लोकायत्त शासनपद्धतीचा आरंभ ब्राम्हणकालाइतका जुना असून (इ. स. पूर्वीं सुमारें १००० वर्षें) तिचें परिणत व उज्ज्वल स्वरूप बुद्धकालीं पहावयास सांपडतें. ही शासनपद्धति हिंदुस्थानापैकीं केवढ्या मोठ्या भागांत प्रचलित होती याविषयीं ठाम मत देणें कठीण आहे. पूर्ण लोकायत्त राष्ट्रें व्यक्तिशः क्षेत्रानें व सामर्थ्यानें लहान लहानच असत असा इतिहासाचा दाखला आहे. लोकशासित राष्ट्रांबरोबर मोठमोठीं राज्यें व साम्राज्येंही अस्तित्वांत होतीं. राजाची एकमुखी व एकतंत्री सत्ता मोठ्या प्रदेशांवर स्थापणें कठीण नव्हतें, परंतु प्रातिनिधिक संस्थांच्या (Representative Institutions) युगापूर्वीं खरीखुरी लोकायत्त शासनव्यवस्था लहानलहान राष्ट्रांमध्येंच चालणें शक्य होतें. पूर्वकालीन लोकसत्ता प्रातिनिधिक स्वरूपाची नव्हती. सर्व नागरीक गणसभेचे वेळीं एकत्र जमत हें आपण पाहिलेंच आहे. ५००० लोकांच्या गणसभेची माहिती एका ग्रीक लेखकानें दिली असून, लिच्छवि संघांतील ७७०७ राजांचा उल्लेखही पूर्वीं केलेला

आहे. गणसभा याहून मोठी करणें शक्य व इष्ट नव्हतें. ॲरिस्टॉटल एके ठिकाणीं म्हणतो कीं प्रजासत्ताक राष्ट्रें फार मोठीं वाढणें शक्य नाहीं, कारण १०,००० लोकांहून जास्तजणांना कोणाचा आवाज ऐकूं जाणार ? म्हणजे त्याच्या म्हणण्याप्रमाणें दहा हजार ही प्रजासत्ताक राष्ट्रांतील नागरिकांची कमाल मर्यादा झाली. हिंदुस्थानांतील प्रजासत्ताक राष्ट्रांनाही हाच नियम लागू पडेल. तेव्हां, अशीं लहान लहान प्रजासत्ताक राष्ट्रें बलाढ्य राजांनीं आपल्या सैन्यबळानें जिंकून अंकित केलीं असल्यास नवल नाहीं; त्यांपैकीं कांहीं सर्वस्वीं नाश पावलीं असतील, व कांहीं मोठ्या राज्यांच्या छत्राखालीं त्यांचीं अंकित म्हणून कशींबशीं जीव धरून राहिलीं असावीं. कोणत्या ना कोणत्या कारणानें बुद्धकालानंतर प्रजासत्ताक शासनपद्धतीचा ऱ्हास सुरू झालेला दिसतो. मोठ्या साम्राज्यांचा उदय होऊन त्यांच्या बलापुढें प्रजासत्ताक राष्ट्रें हळूंहळूं चिरडून गेलीं. कौटिल्य म्हणतो कीं संघाशीं लष्करी मदतीचा, किंवा मित्रत्वाचा तह करण्यापेक्षां, त्याला पादाक्रांत करणेंच श्रेयस्कर.[१] बलाढ्य व एकतंत्री अशा राजांना प्रजासत्ताक घटनेचें अस्तित्व शल्यासारखें बोंचणें स्वाभाविक होतें. अर्थात् सर्वच संघ एकाएकीं नष्ट झाले नाहींत. अनुकूल देशकाल परिस्थितींत कांहीं संघ जिवंत राहिले येवढेंच नाहीं तर त्यांनीं मोठमोठ्या राजकीय उलाढालीही केल्या. गुप्त घराण्याचा उदय लिच्छवि संघाच्या मदतीनें झाला. कुकुर, वृष्णि, औदुंबर वगैरे संघांचीं नांवें आधून-मधून ऐकूं येतात. स्कंदगुप्तानें पुष्यमित्र नांवाच्या राजपुतान्यांतील संघाचा पराभव केल्याचें शिलालेखावरून समजतें. गुप्तकालानंतर संघासंबंधीं महत्वाचे उल्लेख आढळांत येत नाहींत. यावरून संघाचा इतिहास गुप्तकालाबरोबर संपला असें ठोकळमानानें मानण्यास हरकत नाहीं. अशा रीतीनें जवळ जवळ १५०० वर्षांच्या (इ. स. पूर्वी १००० पासून ते इ.स.५०० पर्यंत) जीवनक्रमानंतर संघघटना हिंदुस्थानांत विराम पावली.

---

१ संघलाभो दण्डमित्रलाभानामुत्तमः । अर्थशास्त्र, अधिकरण ११.

भारतीयांच्या शासनपद्धति

हिंदुस्थानभर पसरलेल्या राज्यांसाम्राज्यांतून पूर्वकालीन लोकनियंत्रणाचे थोडेफार अवशेष राहिलेले दृष्टीस पडतात. अर्थशास्त्र आणि महाभारत या दोनही ग्रंथांत मन्त्रिपरिषद नांवाच्या संस्थेचा उल्लेख आढळतो. या संस्थेचे द्वारें लोकमताचा थोडा तरी दाब राज्यकारभारावर पडे असें दिसतें. ही मन्त्रिपरिषद म्हणजे केवळ राजाच्या मन्त्र्यांचें अथवा प्रधानांचें मंडळ नव्हे ही गोष्ट निश्चित आहे. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रांत मन्त्री व मन्त्रिपरिषद यांचा एकेच ठिकाणीं पण निरनिराळा नामनिर्देश केलेला आहे. 'एखादें जरूरीचें काम उद्भवलें असतां मन्त्र्यांना व मन्त्रिपरिषदेला बोलावून यांचेपुढें तें ठेवावें.'[१] त्याचप्रमाणें राजानें तीनचार मन्त्र्यांबरोबरच महत्त्वाच्या कामासंबंधीं खलबत करावें असें कौटिल्य एके ठिकाणीं म्हणतो, तर दुसरीकडे कामाच्या महत्त्वाप्रमाणें मन्त्रिपरिषदेंत जरूर तेवढे अमात्य घ्यावे असेंही त्याचें वचन आहे. तेव्हां तीनचार मन्त्र्यांची बैठक म्हणजे मन्त्रिपरिषद खास नाहीं. महाभारतांतही हा फरक स्पष्टपणें केलेला आढळतो. मुख्यमन्त्री आठ असावे असें महाभारतकार म्हणतात, व राजानें चार ब्राह्मण, आठ क्षत्रिय, एकवीस वैश्य, तीन शूद्र व एक सूत असे सदतीस अमात्य नेमावे असेंही म्हणतात. या दोन विधानांचा मेळ घालावयाचा असल्यास मान्त्रिपरिषद या नांवाची एक बरेच सभासद असलेली निराळी संस्था होती असें मानल्याशिवाय गत्यंतर नाहीं. ती राजाचे मन्त्री व इतर मोठे अधिकारी आणि राजानें नेमलेले जनतेचे पुढारी यांची मिळून बनलेली असावी. मन्त्रिपरिषदेंत प्रकृतींचा म्हणजे प्रजाजनांचा समावेश व्हावा असें एक वचन उपलब्ध आहे.

वरीलप्रकारची घटना असलेली मन्त्रिपरिषद प्रत्यक्ष कार्य कोणत्या प्रकारचें करी याविषयीं निश्चित ज्ञान आपणांस नाहीं. तिचेद्वारें लोकमताचें

---

१ आत्ययिके कार्ये मन्त्रिणो मन्त्रिपरिषदं चाहूय ब्रूयात्। (अर्थशास्त्र, अध्याय १५).

दिग्दर्शन होई व राजसत्तेवर थोडेंफार लोकमताचें वजन पडे, येवढेंच मोघम विधान करण्यापलीकडे कांहींच म्हणतां येत नाहीं. राजा महत्त्वाच्या राजकारणविषयक प्रश्नांवर परिषदेचा विचार घेत असावा. हळूंहळूं ही संस्था कमकुवत होऊन नष्ट झाली यांत संशय नाहीं. मुसलमानी स्वाऱ्या सुरू झाल्या त्या वेळीं राजसत्तेवर कोणत्याच राजकीय संस्थेचें कायदेशीर बंधन शिल्लक राहिलें नव्हतें: या प्रकारचा लोकनियंत्रणाचा इतिहास आहे. वेदकालीं राजाची सत्ता बेताची असून समितीचा त्या सत्तेवर पूर्ण ताबा होता. लोकनियंत्रणाच्या शक्तीचा अनुकूल परिस्थितींत विकास होऊन लहानमोठीं पूर्ण लोकायत्त (Republican) राष्ट्रें कांहीं ठिकाणीं उदयास आलीं. परंतु सामान्यतः राजाची सत्ता वाढीला लागून तिजवरील नियंत्रणाचा दाब कमकुवत होऊं लागला, व शेवटीं तो सर्वस्वीं नाहींसा होऊन एकतन्त्री राजसत्ता प्रबळ झाली.

व्याख्यान ३ रें.

शासनसंस्थेचीं कांहीं अंगें.

मन्त्रिमंडळ व महत्त्वाचीं सरकारी खातीं– देशांतील प्रत्यक्ष राज्यकारभार– न्यायदान– प्रजेवरील निरनिराळे कर आणि आर्थिक बाबतींत सरकारची कामगिरी– ग्रामव्यवस्था.

पहिल्या दोन व्याख्यानांत सर्वश्रेष्ठ राजकीय सत्तेच्या(Sovereignty) अधिष्ठानाचा आपण विचार केला, व ही सत्ता कोणत्या व्यक्ति, व्यक्तिसमूह, आणि संस्था चालवीत असत याचें ऐतिहासिक दृष्ट्या निरीक्षण व विवेचन केलें. सगळ्या राज्यकारभाराची यंत्राशीं तुलना केल्यास आपण फक्त प्रेरकशक्तीचाच विचार केला, यंत्राच्या रचनेचा आणि त्यांतील महत्त्वाच्या भागांचा केला नाहीं. तो विचार या व्याख्यानांत करावयाचा आहे. राज्ययंत्राचें अवलोकन केल्याशिवाय कोणत्याही देशांतील शासनव्यवस्थेचें खरेखुरें ज्ञान व्हावयाचें नाहीं; यासाठीं राज्यकारभारांतील पांच महत्त्वाच्या भागांचें वर्णन देण्याचें योजिलें आहे, व त्यावरून पूर्वकालीन राजकीय परिस्थितीचें यथार्थ ज्ञान होण्यास मदत मिळेल अशी आशा आहे. एकाद्या विशिष्ट देशाविषयीं अगर कालखंडाविषयीं ही माहिती नसून, प्रत्येक भागाचा विचार करतांना ती वैदिक कालापासून मध्ययुगीन भारताच्या अखेरीपर्यंत सांपडली तेथून घेतली आहे. राज्यकारभाराच्या ज्या पांच अंगांचा विचार करावयाचा तीं अनुक्रमें खालीं दिल्याप्रमाणें होत :—

१ प्रधान-मंडळ, २ देशांतील सर्वसाधारण शासनव्यवस्था, ३ न्यायदान, ४ कर, व ५ ग्रामसंस्था.

शासनसंस्थेचीं कांहीं अंगें.

१ प्रधानमंडळ

राष्ट्राचा कारभार राजाला सूज्ञ व कर्तृत्ववान् लोकांच्या मदतीशिवाय व सल्ल्याशिवाय चालवितां येणें शक्य नाहीं, असा सर्व हिंदू नीतिशास्त्र-कारांचा अभिप्राय आहे. कौटिल्य म्हणतो, "ज्याप्रमाणें एकच चाक चालूं शकत नाहीं, त्याप्रमाणें राजकार्यही साहाय्यकर्त्यांशिवाय एकट्या राजाचे हातून होत नाहीं[१]." केवळ आपल्या एकट्याच्याच तंत्रानें राज्यशकट चालवावयाचा अशी महत्त्वाकांक्षा असली तरीही अनेक व्यक्तींच्या सल्ला-मसलतीखेरीज व मदतीखेरीज शासनाचें अवाढव्य व गुंतागुंतीचें काम एकट्याला आवरणें अशक्य आहे. म्हणून सर्व देशांत व सर्व कालीं राजाच्या भोंवतीं मदतनीस प्रधानांचें मंडळ पहावयास सांपडतें. या प्रधानांच्या सल्ल्याला किती महत्त्व असावयाचें ही गोष्ट राजाच्या मनःप्रवृत्तीवर व कर्तबगारीवर आणि शासनयंत्राच्या घटनेवर अवलंबून राहणार. राजाची सत्ता तत्त्वतः अनियंत्रित असतांना सुद्धां प्रधानांनीं कर्तृत्वशून्य राजाला आपल्या हातांतील बाहुलें बनविल्याचीं उदाहरणें इतिहासांत हवीं तेवढीं पहावयास मिळतील; उलट पक्षीं शीरशहा, फ्रेडरिक दि ग्रेट, वगैरे असामान्य राजांचे प्रधान म्हणजे उच्चस्थानावर बसविलेले केवळ कारकून. परिस्थितीप्रमाणें प्रधानांच्या प्रत्यक्ष अधिकारांत वर दर्शविल्याप्रमाणें विविध प्रकार दृष्टोत्पत्तीस येत असले तरीही प्रधान-संस्थेस शासनपद्धतीच्या अभ्यासकांच्या दृष्टीनें स्वयंसिद्ध महत्त्व आहे. एकाद्या विशिष्ट कालीं शासन-संस्थेच्या व्यापाची व खटपटींची यथार्थ कल्पना येण्यासाठीं त्या वेळच्या अधिकारारूढ प्रधानांच्या संख्येविषयीं, हुद्यांविषयीं किंवा त्यांनीं करावयाच्या कामाविषयींच्या विश्वसनीय माहितीचा फार उपयोग होण्यासारखा आहे. म्हणून निरनिराळ्या कालीं प्रधानमंडळासंबंधीं मिळणारी माहिती एकत्र करून ती देण्याचें योजिलें आहे.

---

१ सहायसाध्यं राजत्वं चक्रमेकं न वर्तते ।

भारतीयांच्या शासनपद्धति

पूर्वी राज्याभिषेकविधीचें वर्णन करतांना राजसूययज्ञाला आरंभ करण्याचे वेळीं राजा अकरा रत्नींच्या घरीं जाऊन रत्नहवि देतो व त्यांची अभिषेकाला संमति घेतो असें सांगण्यांत आलें आहे. एका दृष्टीनें रत्नी हे वैदिक समितीचे प्रतिनिधि होत. वेदकालीं राजा निवडण्याचा हक्क समितीला असे; समितीमध्यें निवडणूक करण्याची पद्धत बंद झाल्यानंतर त्या पद्धतीचा अवशेष रत्नींची संमति घेण्याच्या या विधीमध्यें पहावयास सांपडतो. रत्नींची नांवें पाहिलीं असतां, ज्यांना आपण प्रधान म्हणूं अशा व्यक्तींचा, व प्रतिनिधित्वानें सामान्य लोकांचा समावेश झालेला दिसतो. शतपथब्राह्मणामध्यें खालीं दिलेल्या अकरा जणांचे घरीं जाऊन राजानें रत्नहवि द्यावयाचा असें सांगितलें आहेः—

१ सेनानी; २ पुरोहित; ३ सूत (राजकवि व इतिहासलेखक); ४ ग्रामणी (गांवाचा प्रतिनिधि); ५ संग्रहितृ (खजीनदार); ६ भागदुघ (भाग-जमिनीवरचा कर,-व इतर सरकारबाबी जमा करणारा); ७ अक्षावाप (हिशेब ठेवणारा); ८ गोविकर्तृ (वन्य पशूंचा नाश करणारा, जंगल अधिकारी); ९ क्षत्तृ; १० पालागल (संदेशवाहक); ११ महिषी (राणी).

वरील नांवांपैकीं पहिलीं आठ विशेष महत्त्वाचीं आहेत. सामान्य जनतेचा पुढारी म्हणून ग्रामणीला महत्त्वाचें स्थान दिलेलें दिसतें. पालागलाचे ऐवजीं दुसऱ्या ग्रंथांत तक्ष (सुतार) व रथकार यांचीं नांवें आढळतात. राज्ञीला स्वतंत्र व सन्मानाचा दर्जा मिळालेला आहे. वरील नामावळीवरून श्रेष्ठ अधिकाऱ्यांचा आणि सर्वसाधारण समाजाच्या प्रतिनिधींचा अंतर्भाव रत्नींमध्यें झालेला आढळतो. पुरोहिताला ब्राम्हणवर्गाच्या, क्षत्तृला (यालाच कोठें कोठें राजन्य असें नांव दिलेलें आढळतें) क्षात्रियांच्या, ग्रामणीला (याला वैश्यग्रामणी अशीही संज्ञा आहे) विशांच्या अगर सामान्य जनतेच्या, आणि तक्ष व रथकार यांना कलाहुन्नरी वर्गाच्या प्रतिनिधिस्थानीं मानितां येईल. वेदकालीं राजाची निवडणूक समितीमध्यें झाली

म्हणजे राजशक्तीचें चिन्ह म्हणून लोकांकडून पलाशमणि राजाला देण्यांत येई. समितीतर्फे निवडणूक होण्याचें बंद झाल्यानंतरही लोकनियुक्तत्वाचें निदर्शक म्हणून रत्नींच्या घरीं हवि देऊन त्यांची मूकसंमति मिळविण्याचा प्रघात चालूच राहिला.

या रत्नीपैकीं कांहींना 'राजकृत्'–राजा निर्माण करणारे–अशी संज्ञा असे. पुढें पुढें राजकृत् हा शब्द मन्त्री अथवा प्रधान याअर्थी वापरण्यांत येऊं लागला.[१] पण त्या शब्दाचा इतिहास लक्षांत ठेविला असतां मन्त्री अगर प्रधान यांचा संबंध वैदिक समितीशीं पोंचतो ही गोष्ट लक्ष्यांत येईल.

शतपथब्राह्मण व इतर तत्समान ग्रंथांत आलेल्या रत्नींच्या नामनिर्देशावरून त्या काळीं प्रधान या पदवीला योग्य असे चार पांच अधिकारी राजा नेमीत असे ही गोष्ट उघड दिसते. केव्हांही झालें तरी सेनापतीची जरूर अपरिहार्यच आहे. पुरोहित हा धर्मगुरु व शिवाय न्यायखात्यावरचा मुख्य अधिकारी, असें समजण्यास हरकत नाहीं. राज्याच्या द्रव्यबलाचें संरक्षण व संवर्धन करण्यासाठीं संग्रहितृ, भागदुघ आणि अक्षावाप हे तीन अधिकारी सज्ज होते. शासनसंस्थेचीं अत्यंत महत्त्वाचीं कर्तव्यें म्हणजे शत्रूंपासून संरक्षण, अंतर्गत सुरक्षितता आणि न्यायदान, व तीं नीट पार पडावींत म्हणून द्रव्याची तरतूद करणें; या सर्व बाबींत नीट सल्लामसलत मिळण्याची सोय जरूर ते अधिकारी नेमून राजानें करून घेतली होती यांत शंका नाहीं.

यापुढील वाङ्मयाकडे दृष्टि फेंकली असतां कौटिल्याच्या अर्थशास्त्र या ग्रंथामध्यें वरील विषयांचें सांगोपांग विवेचन आपणांस पहावयास सांपडतें. मनुस्मृतींत आणि शांतिपर्वांतही थोडीफार चर्चा आहे व शुक्रनीतींत निरनिराळ्या प्रधानांच्या कार्यक्षेत्राचें तपशीलवार वर्णन आहे. वर निर्दिष्ट केलेल्या ठिकाणीं मिळणाऱ्या माहितीवरून या विषयाचा ऊहापोह आता

१ समेत्य राजकर्तारो भरतं वाक्यमब्रुवन् (रामायण).

करावयाचा आहे.

मनुस्मृतीमध्यें सचिव, हा शब्द प्रधान या सामान्य अर्थानें वापरलेला आढळतो. सात किंवा आठ सचिव चांगली पारख करून निवडावे,[1] आणि त्यांचेबरोबर राष्ट्रहितसंबंधी गोष्टींचा खल करावा असें मनुस्मृतींत सांगितलें आहे. सहविचार ज्या गोष्टींसाठीं करावयाचा त्या म्हणजे तह आणि लढाई (सन्धिविग्रहम्), सैन्य व खजिना (स्थानम्), धनधान्याची पैदास (समुदयम्), राष्ट्रसंरक्षण (गुप्तिम्), आणि द्रव्याचा सदुपयोग (लब्धप्रशमनानि). एकंदरींत, राजानें सर्व महत्त्वाच्या बाबतींत सचिवांचा सल्ला घ्यावा, व त्यांच्याशीं मोकळ्या मनानें विचारविनिमय करावा, असा रोख आहे.

विशेषेंकरून या सचिवांपैकीं एका विद्वान ब्राम्हणसचिवाबरोबर राजकीय गोष्टींचा नेहमीं विचार करून मग कोणत्याही कामाला हात घालावा. इतर सचिवांना त्यांच्या त्यांच्या लायकीप्रमाणें व त्यांचे विशेष गुण लक्षांत घेऊन कामें वाटून द्यावींत. उदाहरणार्थ, स्वार्थाविषयीं उदासीन अशा माणसाकडे सोनें खाणींतून काढून शुद्ध करण्यासारखे धनोत्पादक कारखाने द्यावेत; आणि पापभीरु माणूस पाहून त्याला खासगी कारभारी नेमावें. सचिवांपैकीं एकाला अमात्यपद द्यावें, व अमात्याकडे शासनाचें कार्य सोंपवावें असें एक वचन आहे. त्यावरून अमात्य म्हणजे मुख्यप्रधान असा अर्थ अभिप्रेत असावासें दिसतें. दूत ही संज्ञा परराष्ट्रीय खात्यावरच्या सचिवाला होती. कोश (खजिना) व राष्ट्र (शेतीचें उत्पन्न व जमिनीवरचा आणि इतर कांहीं कर वगैरे) यांवर स्वतः राजानें देखरेख

---

१ सचिवान् सप्त चाष्टौ वा प्रकुर्वीत परीक्षितान् ।
तैः सार्धं चिन्तयेन्नित्यं सामान्यं संधिविग्रहम् ।
स्थानं समुदयं गुप्तिं लब्धप्रशमनानि च ॥
(मनुस्मृति ७–५६)

ठेवावी.[१] सचिवांचेखेरीज अध्यक्ष या नांवाचे कामगारही महत्त्वाच्या कामा-वर देखरेख करण्यासाठीं नेमावे असें एके ठिकाणीं म्हटलें आहे[२]. हे अध्यक्ष सचिवांहून खालच्या दर्जाचे होते, व ते सचिवांच्या बरोबरीनें राजाच्या सल्लामसलतींत हजर नसत असें दिसतें. सध्यांचे काळीं ब्रिटिश राज्यव्यवस्थेंत कॅबिनेटचे १२।१५ सभासदच एकत्र बसून राष्ट्राचें सर्व महत्त्वाच्या प्रश्नांसंबंधीं धोरण ठरवितात. या १२।१५ व्यक्तींशिवाय आणखी २० पर्यंत लोक प्रधानमंडळांत असतात, पण ते कॅबिनेटच्या सभांना हजर रहात नाहींत. मनुस्मृतींत व कौटिलीय अर्थशास्त्रांत उल्लेखिलेल्या अध्यक्षांचा दर्जा दुसऱ्या प्रकारचा असावा. ते मोठमोठीं खातीं प्रत्यक्ष चालवीत पण राजाला सल्ला देण्यांत त्यांचा भाग नसे असें दिसतें.

कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रामध्यें प्रधानमंडळाच्या घटनेचा बराच सूक्ष्म व मार्मिक विचार केला आहे त्याकडे आतां वळूं.

प्रथम राजानें मन्त्री व पुरोहित असे दोन अधिकारी त्यांचे गुण नीट कसोटीला लावून निवडावे. मन्त्री हा देशांतील रहिवासी असावा; याशिवाय कुलीनत्व, उच्चप्रकारची बुद्धि, भाषणपटुत्व, उत्साह, पुष्कळ काम करण्याची धमक, स्वामिभक्ति व सच्छील हे गुणही त्याचे ठायीं पाहिजेत. सदाचारी, कुलशीलवान्, उत्तम अध्ययन केलेला व राजनीतिकुशल असा पुरोहित पाहून, मुलगा बापाचे सांगण्याप्रमाणें वागतो तसें राजानें त्याच्या वचनांत रहावें. चांगला पुरोहित आणि मन्त्री यांच्या साहाय्यानें

---

१ **अमात्ये दण्ड आयत्तो दण्डे वैनयिकी क्रिया।**
नृपतौ कोशराष्ट्रे च दूते सन्धिविपर्ययौ ॥ मनु. ७–६५.
राष्ट्र या शब्दाचा परिभाषिक अर्थ कौटिलीय अर्थशास्त्रांत खालीलप्रमाणें दिला आहे:—**सीता भागो बलिः करो...राष्ट्रम् ।**

२ **अध्यक्षान्विविधान्कुर्यात्तत्र तत्र विपश्चितः ।** मनुस्मृति ७–८१.

राजा अजिंक्य होतो असा कौटिल्याचा अभिप्राय आहे.[1]

मुख्य मंत्र्याशिवाय आणखी दोन तीन दुय्यम मंत्रीही राजानें नेमावे व त्यांच्या सल्ल्याप्रमाणें राज्यकारभाराचें धोरण आंखावें असें कौटिल्य सांगतो. एक दोनच मंत्र्यांशीं किंवा तीनचारहून जास्त मन्त्र्यांशीं सल्ला-मसलत करणें, हें दोन्ही मार्ग अनिष्ट. पहिल्या प्रकारच्या योजनेमध्यें राजा एकीकडे व मन्त्री दुसरीकडे असा विरोध येण्याचा संभव फार, व अशा वेळीं काय करावें, काय न करावें, अशा मोठ्या बुचकळ्यांत राजा पडेल. तीन चार मंत्री सल्लामसलतींत घेतले तर असा अनवस्थाप्रसंग सहसा येणार नाहीं. चार मन्त्र्यांहून जास्त जणाशीं खलबत केलें असतां, गुप्तपणा राहणें कठीण म्हणून मन्त्र्यांची संख्या तीन चारांहून कमीही नसावी, व जास्तीही नसावी अशी कौटिल्याची सूचना आहे.[2]

या तीन चार मुख्य मन्त्र्यांखेरीज जरुरीप्रमाणें कमीजास्ती अमात्य नेमावेत. याविषयीं कौटिल्यानें निरनिराळ्या नीतिशास्त्रकारांचीं मतें दिलीं आहेत. कांहींचें म्हणणें बारा अमात्य नेमावे, कांहींचें म्हणणें सोळा नेमावे; वीस नेमावे असेंही एकजण म्हणतो.[3] अमात्यांचा समावेश होऊन सिद्ध

---

१ ब्राह्मणेनैधितं क्षत्रं मन्त्रिमन्त्राभिमन्त्रितम् ।
जयत्यजितमत्यन्तं शास्त्रानुगमशस्त्रितम् ॥ अर्थशास्त्र, अध्याय ९.

२ मन्त्रिभिस्त्रिभिश्चतुर्भिर्वा मन्त्रयेत । मन्त्रयमाणो ह्येकेन अर्थकृच्छ्रेषु निश्चयं नाधिगच्छेत् । द्वाभ्यां मन्त्रयमाणो द्वाभ्यां संहताभ्यामवगृह्यते विगृहीताभ्यां विनाश्यते । त्रिषु चतुर्षु वा नैकान्तं कृच्छ्रेणोपपद्यते महादोषम् । ततः परेषु कृच्छ्रेणार्थनिश्चयो गम्यते मन्त्रो वा रक्ष्यते ॥

३ मन्त्रिपरिषदं द्वादशामात्यां कुर्वीतेति मानवाः । षोडशेति बार्हस्पत्याः । विंशतिम् इत्यौशानसाः । यथासामर्थ्यम् इति कौटिल्यः ।

झालेल्या संस्थेला मन्त्रिपरिषद् हें नांव दिलेलें आहे. मन्त्रिपरिषदेंत मन्त्री, अमात्यादि मुख्य राजाधिकाऱ्यांशिवाय सामान्य जनतेचेही पुढारी बसत असें पूर्वी दाखविण्यांत आलेंच आहे. तेव्हां आजच्या परिभाषेंत ब्रिटिश राज्यपद्धतीशीं तुलना करून बोलावयाचें असल्यास राजा आणि मुख्य तीन चार मन्त्र्यांचें मंडळ यांना कॅबिनेट म्हणतां येईल; मुख्य मन्त्री व अमात्य मिळून बनलेल्या संस्थेला मिनिस्ट्री म्हणतां येईल; व यांतच जनतेच्या प्रतिनिधींची भर घालून झालेली संस्था जी मन्त्रिपरिषद् तिला छोटेखानी पार्लमेंटचे ठिकाणीं मानतां येईल. कॅबिनेटमध्यें अत्यंत श्रेष्ठ दर्जाच्याच प्रधानांचा समावेश होतो, तर मिनिस्ट्रीमध्यें दुय्यम प्रतीचे बरेच प्रधान असतात. राज्यसूत्रांचें खरें चालकत्व कॅबिनेटच्याच हातीं असतें. मिनिस्ट्रीमधील लोक कॅबिनेटांतील मुख्य प्रधानांचे केवळ साहाय्यक होत.

वर उल्लेख केलेले मन्त्री व अमात्य यांशिवाय आणखी एका अधिकारिवर्गाचें तपशीलवार वर्णन कौटिल्यानें दिलें आहे. तो वर्ग अध्यक्ष या नांवाच्या अधिकाऱ्यांचा. अध्यक्ष म्हणजे निरनिराळ्या सरकारी खात्यांवरील मुख्य अधिकारी. यांनीं प्रधानमंडळाचे देखरेखीखालीं आपापलीं कामें करावयाचीं; त्यांचें काम मुख्यतः हुकमाची बजावणी करण्याचें; धोरण ठरविण्याचें, अगर सल्ला देण्याचें नव्हे; परंतु अध्यक्षांपैकीं कांहीं जण कदाचित् प्रधानमंडळांतही समाविष्ट केले जात असावे असें समजण्याला जागा आहे. कारण अध्यक्षांची यादी देतांना आरंभीं समाहर्तृ व सन्निधातृ हीं नांवें आपल्याला आढळतात. वरील दोन्ही अधिकाऱ्यांचा रत्नी म्हणून उल्लेख झालेला आहे, तेव्हां हे अधिकारी प्रधानाच्या दर्जाचे होते ही गोष्ट निश्चित आहे. कौटिल्यानें अमात्यांनीं व्यक्तिशः करावयाच्या कामांची रूपरेषा न दिल्या कारणानें, व त्यांचे हुद्देही न दिल्याकारणानें समाहर्तृ व सन्निधातृ या अधिकाऱ्यांप्रमाणेंच अध्यक्ष म्हणून उल्लेखिलेल्या कांहीं अधिकाऱ्यांनाही अमात्याचा दर्जा असावा असें समजण्यास हरकत नाहीं.

एकाद्या विशिष्ट अध्यक्षाचा दर्जा कोणताहीअसो, त्यानें करावयाच्या कामाचे तपशिलावरून त्या काळीं सरकार कोणकोणत्या गोष्टी अंगावर घेऊन करीत असे याविषयीं अत्यंत मनोरंजक व उद्बोधक माहिती आपल्याला मिळते, ती सारांशरूपानें वाचकांपुढें मांडावयाची आहे. अध्यक्षांबरोबरच दुसऱ्याही कांहीं श्रेष्ठकनिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या कर्तव्यांविषयींची माहिती उद्धृत करण्यांत येईल.

(१) सन्निधातृ (भांडाराधिपति) या अधिकाऱ्याकडे खजिना, भुसार-माल, आयुधें, जंगलांतील लांकुडफांट्यासारखे जिन्नस वगैरे वस्तु राजाला व राष्ट्राला उपयोगी पडाव्या म्हणून सांठवून ठेवण्याचें व सुरक्षित राखण्याचें काम असे. कोशाची विशेष काळजी घेण्याविषयीं कांहीं सूचना केल्या आहेत. बंदीखान्यावरही हा अधिकारी देखरेख करीत असे.

(२) समाहर्तृ हा अधिकारी करवसुलीचें काम पाही. उत्पन्नाच्या मुख्य बाबी येणेंप्रमाणें होत्याः– शेतसारा (भागः); जकात (शुल्कः); अपराध्यांना केलेल्या दंडांचें उत्पन्न; कत्तलखाने, बाजार व खाणींवरील कर; खुष्कीच्या व पाण्यावरील मार्गांवरचे कर वगैरे. करांसंबंधीं स्वतंत्र विवेचन पुढें येणार आहे तेव्हां येथें जास्त विस्तार करण्याचें कारण नाहीं.

(३) अक्षपटलाध्यक्ष या अधिकाऱ्याच्या कामाचें स्वरूपावरून त्याला दप्तरदार व मुख्य हिशेब-तपासनीस असें म्हणावयास हरकत नाहीं. हिशेबाचा पडताळा पहाण्याबाबत केलेल्या सूचना अत्यंत मार्मिक आहेत. राजानें नेमलेले अधिकारी निरनिराळ्या चाळीस प्रकारांनीं द्रव्यापहार करूं शकतात असें सांगून त्या चाळीसही प्रकारांचें बारकाईनें वर्णन दिलें आहे. आधीं वसूल केलेली रक्कम मागाहून मांडणें; वसूल होण्यासारखी रक्कम वसूल न करणें; एका सदराखालीं आलेला वसूल भलत्याच सदराखालीं दाखविणें; खजिन्यांत भरणा न करतां तो केल्याचें दाखविणें, वगैरे द्रव्यहरणाचे प्रकार निर्दिष्ट करून त्यांविषयीं हिशेबतपासनिसानें सावध रहावें

असा कौटिल्यानें इशारा दिला आहे.

(४) कोशाध्यक्ष (खजीनदार) यानें रत्नें, मोत्यें, चंदन, लोंकर, रेशीम, कातडीं वगैरे मूल्यवान जिनसा काळजीपूर्वक तपासून घेऊन कोशांत जमा करावयाच्या व चोर आणि कृमिकीटक यांपासून जतन करावयाच्या.

(५) आकराध्यक्ष (खाणींवरील कामगार)यानें सोनें, रुपें, लोखंड, मीठ वगैरे खनिजपदार्थांची पैदास करून, त्यांच्या विक्रीपासून फायदा मिळवावा. या अधिकाऱ्याच्या हुकमतीखालीं लक्षणाध्यक्ष (टांकसाळीवरील अधिकारी) व सुवर्णाध्यक्ष हे काम करीत असें दिसतें. चांगल्या कारागिरांकडून दागदागिने व इतर कलाकुसरीच्या जिनसा सुवर्णाध्यक्ष हा राजाचे उपयोगासाठीं व खासगी व्यक्तींनींही मुद्दाम करावयास सांगितल्या असतां करून देत असे.

(६) शुल्काध्यक्ष यानें परदेशांतून येणाऱ्या मालावरील कर, व देशांतल्या देशांतच एका ठिकाणाहून दुसऱ्या ठिकाणीं नेण्यांत येणाऱ्या जिनसांवरील कर जमा करावयाचे असत.

(७) कोष्ठागाराध्यक्ष हा धान्याच्या व इतर खाद्यपेयांच्या संग्रहाची व्यवस्था ठेवीत असे. पूर्वी जमिनीच्या कराचा बराचसा अंश धान्यरूपानें देण्यांत येत असल्यामुळें ठिकठिकाणीं कोठारें ठेवणें जरूर असे.

(८) पौतवाध्यक्ष हा वजनमापांवर देखरेख ठेवणारा अधिकारी होय. हा खरीं वजनें व मापें तयार करून विकीत असे व खोटीं वापरणाऱ्याला दण्ड करी.

या महत्त्वाच्या कामगारांशिवाय आणखीही कांहींचीं नांवें कौटिल्यानें सांगितलीं आहेत. नांवांवरूनच त्यांच्या कामाचें स्वरूप कळण्यासारखें असल्यानें त्यांचीं फक्त नांवेंच खालीं दिलीं आहेत.

पण्याध्यक्ष (बाजार, दुकानें व इतर व्यापाराच्या जागांवर देखरेख कर-

णारा), कुप्याध्यक्ष (जंगलावरील अधिकारी), आयुधागाराध्यक्ष (युद्धोपयोगी सामानाच्या संग्रहावरील अधिकारी), सूत्राध्यक्ष (वस्त्रांचे कारखान्यावरील मुख्य), सीताध्यक्ष (सरकारी जमिनीच्या लागवडीची व्यवस्था पाहणारा), सुराध्यक्ष (दारूखात्यावरील मुख्य), सूनाध्यक्ष (कसाईखाने तपासणारा), गणिकाध्यक्ष (वेश्यागृहांवर नजर ठेवणारा), नावध्यक्ष (आरमारावरील अधिकारी, गोऽध्यक्ष (गुरांवरील अधिकारी), अश्वाध्यक्ष, हस्त्यध्यक्ष, रथाध्यक्ष, पत्यध्यक्ष (पायदळावरील अधिकारी), मुद्राध्यक्ष (देशांत येण्याजाण्याचे परवाने देणारा), विवीताध्यक्ष (चराऊ रानांवरील अधिकारी); व सेनापति. काटिल्यानें सेनापतीला इतकें गौणस्थान दिल्याचें आश्चर्य वाटतें. एका लहानशा अध्यायाच्या तृतीयांश भागांत त्याची बोळवण केली आहे. एकंदरींत, सैन्य व सेनापति हा विषय सोडून राज्यकारभाराच्या बाकींच्या अंगोपांगांसंबंधीं अध्यक्षप्रचार या प्रकरणांत दिलेली पुष्कळशी माहिती तत्कालीन राज्यपद्धतीवर प्रकाश पाडणारी आहे व सर्वच माहिती फार मनोरंजक आहे.

आतां शुक्रनीतिसार या ग्रंथांतील प्रधानविषयक माहिती देऊन हा विषय संपवावयाचा आहे. शिवाजीनें प्रचलित केलेल्या अष्टप्रधानपद्धतीचा फारच निकट संबंध शुक्रनीतिसाराशीं असल्यामुळेंही त्यांतील विवेचनाला महाराष्ट्रीयांच्या दृष्टीनें विशेष महत्त्व आहे.

शुक्रनीतिकार म्हणतो कीं कांहींच्या मतें राजाचे प्रधान आठ असावे, तर कांहींच्या मतें दहा असावे.

सुमन्त्रः पण्डितो मन्त्री प्रधानः सचिवस्तथा ।
अमात्यः प्राड्विवाकश्च तथा प्रतिनिधिः स्मृतः ॥

हे आठ प्रधान झाले. पुरोहित व दूत या नांवाचे दोन प्रधान मिळून दहा प्रधान.

आठ प्रधानांच्या कामांचें वर्णन थोडक्यांत येणेप्रमाणें दिलें आहे.

सचिव हा सैन्यावर देखरेख करणारा; पण्डित म्हणजे धर्माधिकारी; प्राड्विवाक हा न्यायखात्यावरील मुख्य; सुमन्त्राचें काम जमाखर्च पाहण्याचें.[१] अमात्य हा मुलकी कामगार. प्रतिनिधि, प्रधान, व मन्त्री यांच्या कर्तव्यांची कल्पना दिलेल्या वर्णनावरुन स्पष्ट अशी येऊं शकत नाहीं. मन्त्र्याला नीतिकुशल म्हटलेलें आहे, यावरून अंतर्व्यवस्था पाहण्याचें म्हणजे गृहमंत्र्याचें काम त्याकडे होतें असें म्हणतां येईल. परंतु 'कार्याकार्यप्रविज्ञाता', आणि 'सर्वदर्शी' या प्रतिनिधि, व प्रधान या अधिकाऱ्यांना अनुक्रमें लावलेल्या विशेषणांवरून त्यांच्या कामाचा कांहीं बोध होत नाहीं. वरील प्रकारचें मोघम वर्णन मंत्रिमंडळांतील कोणत्याहि व्यक्तीला लागू पडेल. ही माहिती प्रत्यक्ष वस्तुस्थितीला कितपत धरून आहे हेंही सांगतां येत नाहीं, परंतु थोडासा फरक करून वरील नांवांचा शिवाजीनें आपल्या प्रधानमंडळासाठीं उपयोग केला ही गोष्ट निश्चित आहे. शुक्रनीतीपैकीं प्रतिनिधि हें नांव कमी करून, सेनापति हा हुद्दा नवीन निर्माण केला व बाकीच्या अधिकाऱ्यांच्या कामामध्येंही फेरबदल केले. शिवाजीच्या अष्टप्रधानांची नांवें व कामें खालीं दिल्याप्रमाणें होतीं.

१ पेशवा अगर मुख्य प्रधान.

२ सेनापति.

३ अमात्य— मुलकी वसूल व हिशेब.

---

१ कार्याकार्यप्रविज्ञाता स्मृतः प्रतिनिधिस्तु सः ।
सर्वदर्शी प्रधानस्तु सेनावित्सचिवस्तथा ॥
मन्त्री तु नीतिकुशलः पण्डितो धर्मतत्त्ववित् ।
लोकशास्त्रनयज्ञस्तु प्राड्विवाकः स्मृतः सदा ॥
देशकालप्रविज्ञाता अमात्य इति कथ्यते ।
आयव्ययप्रविज्ञाता सुमन्त्रः स च कीर्तितः ॥

शुक्रनीति, अ. २–८४–८६

४ सचिव– दप्तरदारीचें काम.

५ मंत्री– गृहमंत्र्याचें काम.

६ सुमंत– परराष्ट्रीय व्यवहाराचें काम.

७ पंडितराव– धर्मनिर्णय.

८ न्यायाधीश– न्यायदानाची व्यवस्था.

येणेंप्रमाणें पूर्वकालीन हिंदूराज्यपद्धतीची परंपरा महाराष्ट्रापुरती तरी अगदीं आधुनिक कालापर्यंत येऊन पोंचते.

२ देशांतील सर्वसाधारण शासनव्यवस्था.

येथपर्यंत राजाचे मुख्य मदतनीस अधिकारी जे प्रधान त्यांचेविषयीं माहिती दिली. राजा व प्रधान यांना राज्ययंत्राची प्रेरकशक्ति असें मानतां येईल; यांच्या हुकमतीप्रमाणें सर्व कारभार चालतो; हे ठरवितील तें धोरण अमलांत आणलें जातें. परंतु केवळ प्रधानमंडळाचें वर्णन दिल्यानें शासनव्यवस्थेची पूर्ण कल्पना येऊं शकत नाहीं; तिची पूर्तता होण्यासाठीं राज्यकारभाराचे सोयीसाठीं केलेल्या देशविभागांची, त्यांवर नेमलेल्या अधिकाऱ्यांची, त्यांनीं करावयाच्या कामांची वगैरे माहिती दिली पाहिजे. अशा प्रकारची माहिती आतां द्यावयाची आहे.

अर्थशास्त्राच्या २२ व्या अध्यायांत देशाच्या विभागांची नांवें येणेंप्रमाणें दिलीं आहेत:– ८०० गावांचें स्थानीय; ४०० गांवांचें द्रोणमुख; २०० गांवांचें खार्वटिक, व १० गांवांचें संग्रहण. वर निर्दिष्ट केलेल्या ग्रामसंख्येला फारसें महत्त्व देण्याचें नाहीं. राज्यकारभारासाठीं देशाचे लहानमोठे भाग पाडीत येवढीच गोष्ट लक्षांत घ्यावयाची आहे. मनुस्मृतींतही देशाचे भाग करून त्यावर अधिकारी नेमावेत असें सांगितलें आहे.[1]

---

१ ग्रामस्याधिपतिं कुर्याद्दशग्रामपतिं तथा ।
विंशतीशं शतेशं च सहस्रपतिमेव च ॥ मनुस्मृति ७–११.

शासनसंस्थेचीं कांहीं अंगें

प्रत्येक अधिकाऱ्यानें आपल्या वरिष्ठाच्या देखरेखीखालीं व हुकमतीखालीं काम करावयाचें असे, असा निष्कर्ष खालील श्लोकांवरून काढितां येईल:

ग्रामदोषान्समुत्पन्नान्ग्रामिकः शनैः स्वयम् ।
शंसेद् ग्रामदशेशाय दशेशो विंशतीशिने ॥
विंशतीशस्तु तत्सर्वं शतेशाय निवेदयेत् ।
शंसेद् ग्रामशतेशस्तु सहस्रपतये स्वयम् ॥

मनु. ७–११६ व ११७.

वर दिलेल्या विभागव्यवस्थेंत एक प्रकारचा कृत्रिमपणा दिसून येतो. बरोबर दहा, वीस, शंभर, अशा गांवांचे सोयवार विभाग पडणें असंभवनीय आहे. त्याचप्रमाणें या विभागांवर नेमलेल्या अधिकाऱ्यांचे हुद्दे व कामें यांविषयीं तपशीलवार माहिती अर्थशास्त्र व मनुस्मृति या दोनही ग्रंथांत सांपडत नाहीं. शिलालेखांच्या व ताम्रपटांच्या आधारानें सातव्या शतकांतील राज्यव्यवस्थेसंबंधीं माहिती चिंतामणराव वैद्यांनीं आपल्या मध्ययुगीन भारताच्या पहिल्या भागांत दिली आहे, ती सर्वस्वीं वस्तुस्थितिनिदर्शक आहे यांत संशय नाहीं; ती येणेंप्रमाणें:—

देशाचे अगर राष्ट्राचे भुक्ति आणि विषय असे विभाग असत. भुक्ति या भागाला दाक्षिणहिंदुस्थानांत मंडल अशी संज्ञा दिलेली आढळते. भुक्ति म्हणजे आधुनिक जिल्हा असें म्हणतां येईल; व विषय म्हणजे तालुका. विषयामध्यें अनेक ग्रामांचा समावेश होई. ग्राम हा राज्यव्यवस्थेचा लहानांत लहान घटक असे. सामान्य शासनव्यवस्थेसाठीं राजाचेकडून मंडलेश्वर व विषयपति या नांवाचे अधिकारी नेमले जात.

हिंदुस्थानांत ग्राम अथवा गांव हा प्राचीनकालापासून आजपर्यंत, आकारानें सर्वांत लहान परंतु महत्त्वानें सर्वांत मोठा असा राजव्यवस्थेचा घटक असल्याचें सुप्रसिद्ध आहे. प्रत्येक गांव म्हणजे राष्ट्राची लहानशी

प्रतिमाच असें म्हणावयास हरकत नाहीं. गांवाच्या अंतर्व्यवस्थेविषयीं विवेचन पुढें स्वतंत्र यावयाचें आहे. या ठिकाणीं गांव आणि मध्यवर्ती शासनसंस्था यांचे परस्पर संबंध दाखवावयाचे आहेत.

प्रत्येक गांवामध्यें राजानें नेमिलेला एक मुख्य गांवकामगार असे. हा इसम गांवातील रहिवाशांपैकींच, व बहुतेक एकाद्या विशिष्ट घराण्यांतीलच असणें स्वाभाविक दिसतें. एका दृष्टीनें राजाचा अधिकारी, तर दुसरीकडून गांवचा पुढारी, असा त्याचा दुहेरी दर्जा असे. आजकालच्या पाटलाचाच तो पूर्वकालीन नमुना असें समजण्यास हरकत नाहीं. अर्थशास्त्रांत त्याला ग्रामाध्यक्ष असें म्हटलेलें आढळतें; मनुस्मृतींत ग्रामिक असें त्याला नांव दिलें आहे. शुक्रनीतींत 'ग्रामनेता' या शब्दानें त्याला उल्लेखिलें आहे; हर्षकालीन लेखांत 'ग्रामाक्षपटलिक' अशी संज्ञा त्याला आहे. अर्थशास्त्राच्या ५७ व्या अध्यायांत 'नागरक' या नांवाच्या अधिकाऱ्यानें करावयाच्या कामाचा तपशील दिला आहे. नगरांत म्हणजे शहरांत नागरक ज्या प्रकारचे अधिकार चालवी, त्याच प्रकारचे अधिकार ग्रामाध्यक्ष हा ग्रामांत म्हणजे खेडेगांवांत चालवीत असला पाहिजे. नागरकानें करावयाचीं कामें फार विविध प्रकारचीं आहेत. येणाऱ्याजाणाऱ्या वाटसरूंवर नजर ठेवणें; सार्वजनिक ठिकाणीं केरकचरा व इतर घाण टाकणाऱ्याला दंड करणें; अपरात्रीं फिरणाऱ्यांना अटकेंत ठेवणें; नद्या, विहिरी, बुरूज, तट, खंदक इत्यादींची तपासणी करणें; यासारखीं, आजच्या परिभाषेंत बोलावयाचें झाल्यास 'पोलिशी' व 'मॅजिस्ट्रेटी' कामें तो करी. अशाच तऱ्हेचीं कामें ग्रामाध्यक्षाकडे असलीं पाहिजेत. सर्व प्रकारचीं सरकारदेणीं ग्रामिकानें वसूल करावयाचीं असें मनु म्हणतो.[१] ग्रामनेत्याच्या कर्तव्यांची फोड शुक्रनीतिकारानें

---

१ यानि राजप्रदेयानि प्रत्यहं ग्रामवासिभिः ।
अन्नपानेन्धनादीनि ग्रामिकस्तान्यवाप्नुयात् ॥
मनुस्मृति ७-११८.

केलेली नाहीं, परंतु ग्रामनेत्याबरोबर आणखी कोणकोणते अधिकारी राजानें गांवोगांव नेमावे त्यांची याद दिली आहे[१]. या यादीपैकीं साहसाधिपति म्हणजे फौजदारी गुन्ह्यांची चवकशी करून शिक्षा देणारा; लेखक म्हणजे कुळकर्णी; भागग्राहाचें काम जमीनधारा जमा करण्याचें व शुल्कग्राहाचें काम जकात व व्यापारउदिमावरील कर घेण्याचें; प्रतिहारानें गांववेशीवर पहारा ठेवावयाचा व गस्त घालावयाची. ग्रामनेत्याचें काम अर्थात् वरील अधिकाऱ्यांवर नजर ठेवून गांवगाडा सुरळित चालला आहे कीं नाहीं हें पहावयाचें. वरील वर्णन सर्व ठिकाणीं व सर्वकाळीं तंतोतंत लागू पडेल असें नाहीं; पण या विशिष्ट वर्णनावरून ग्रामव्यवस्थेंत अंतर्भूत होणाऱ्या गोष्टींची साधारणमानानें कल्पना येते.

हर्षकालीन लेखांत ग्रामाक्षपटलिक या नांवानें मुख्य गांवकामगाराचा उल्लेख होतो, हें वर सांगितलेंच आहे. या 'पटलिका'पासूनच आजचा पाटील हा शब्द सिद्ध झालेला असल्यानें, या हुद्याच्या मूळार्थाकडे नजर देणें जरूर आहे. 'अक्षपटल' म्हणजे सरकारी दप्तर ठेवण्याची जागा हें अर्थशास्त्रांतील खालच्या उताऱ्यावरून ठरतें. 'दप्तरदारानें पूर्वाभिमुखी किंवा उत्तराभिमुखी अशी कचेरी करावी; तींत निरनिराळ्या कामगारांना बसावयाला वेगवेगळी जागा असावी, व हिशेबाच्या वह्या ठेवण्यालाही जागा असावी.'[२] बुदबुळें खेळण्याच्या पटाप्रमाणें आंखलेल्या तक्त्यावर पूर्वी इंग्लंडांत

---

१ साहसाधिपतिश्चैव ग्रामनेतारमेव च ।
भागहारं तृतीयंतु लेखकं च चतुर्थकम् ॥
शुल्कग्राहं पञ्चमं च प्रतिहारं तथैव च ।
षट्कमेतन्नियोक्तव्यं ग्रामे ग्रामे पुरे पुरे ॥

शुक्रनीति २–१२० व १२१.

२ अक्षपटलमध्यक्षः प्राङ्मुखमुदङ्मुखं वा विभक्तोपस्थानं कारयेत् । अर्थशास्त्र अध्याय २८.

भा. शा. ५

हिशेब करीत म्हणून इंग्रजींत जमाबंदी कचेरीला Exchequer (from eschequier-- a chess-board) हें नांव पडलें आहे, त्याच तऱ्हेनें द्यूत खेळण्याच्या पटावरून दप्तरकचेरीला 'अक्षपटल' हें नांव पडलें असावें असें वाटतें. प्रत्येक गांवामध्यें सरकारी दप्तर ठेवण्याची व इतर सरकारी कामकाज करण्याची जागा असणें जरूरच आहे; अशा जागेला ग्रामाक्षपटल म्हणजे आजच्या परिभाषेंत चावडी म्हणत; ह्या ग्रामाक्षपटलावरचा अधिकारी जो ग्रामाक्षपटलिक तोच आजचा पाटील.

ग्रामाक्षपटलिकाच्या खालोखाल महत्त्वाचा कामगार 'करणिक.' करणिक म्हणजेच कुळकर्णी. करण शब्दाचा अर्थ गांवांतील जमिनींचे विभाग व ते धारण करणारीं कुळें यांची नोंद ज्यांत आहे असें पुस्तक. 'करण' ज्याच्या ताब्यांत असतें तो 'करणिक.' अर्थशास्त्रांत या कामगाराला 'संख्यायक' हिशेब ठेवणारा असें नांव दिलेलें आहे.

अक्षपटलिक आणि करणिक असे दोन अधिकारी सरकारतर्फे प्रत्येक गावांत नेमले जात, व त्यांचें काम सरकारी देण्याघेण्याचा हिशेब ठेवणें, आणि गांवांतील सर्व व्यवहारावर लक्ष ठेवून, कांहीं कमीअधीक झाल्यास वरच्या अधिकाऱ्यांस कळविणें हें होतें. हे वरील अधिकारी कोण कोण असत व त्यांच्याशीं गांवकामगारांचा संबंध विशेषतः कोणत्या बाबतींत येई हा विचार आतां करावयाचा.

ग्रामाधिकाऱ्यांचा राजसत्तेशी संबंध येण्याचे प्रसंग मुख्यतः तीनः— एक कर व इतर प्रकारच्या सरकार देण्यांच्या संबंधांत; दुसरा न्यायदानाच्या व्यवस्थेनिमित्त; व तिसरा शांतता आणि सुरक्षितता राखण्याचे बाबतींत. कर आणि न्यायदानाचा विचार निराळा करावयाचा असल्यामुळें येथें फक्त शांतता आणि सुरक्षितता राखण्याचे व्यवस्थेविषयीं लिहावयाचें आहे.

देशरक्षणासाठीं ठिकठिकाणीं शिपायांचीं ठाणीं ठेवावीं असें मनु म्हणतो.[१] हे शिपाई जरूर तेव्हां गांवकामगारांना चोर, दरवडेखोर व इतर गुन्हेगार धरण्याचे कामीं मदत करीत असले पाहिजेत. चोर व गुन्हेगार यांचा पाठलाग करीत असतां सरकारी शिपाईप्याद्यांना इनाम दिलेल्या गावांतही प्रवेश करण्याला प्रतिबंध असूं नये अशी अट मुद्दाम घातलेलीं हर्षकालीन दानपत्रें उपलब्ध आहेत. शंभर खेडेगांवामधील ठाण्यांच्या मुख्य अधिकाऱ्याला चौरोद्धरणिक, व याच भागांतील फौजदारी गुन्ह्यांची चवकशी करणाऱ्याला 'दण्डनायक' अशा संज्ञा हर्षकालीं दिलेल्या आढळतात. 'चौरोद्धरणिक' या अर्थपूर्ण नांवावरून तें धारण करणाऱ्या अधिकाऱ्याच्या मुख्य कर्तव्याची कल्पना येते. चौरोद्धरणिकानें गुन्हेगारांना पकडावयाचें व दण्डनायकानें गुन्ह्याची चवकशी करून योग्य तें शासन करावयाचें. दण्डनायकाला आजच्या मॅजिस्ट्रेटच्या जागीं मानतां येईल. दण्डनायकाहून श्रेष्ठ अशा महादण्डनायकाचाही कधीं कधीं उल्लेख आढळतो.

वरील माहितीचा विचार केला असतां, खेडेगांवाबाहेरच्या राज्यव्यवस्थेसंबंधीं समाधानकारक माहिती उपलब्ध नाहीं असेंच म्हणावें लागतें. निरनिराळ्या काळच्या आधारांवरून राज्यव्यवस्थेचें स्थूलमानानें स्वरूप देण्याचा प्रयत्न केला आहे. गांवाचा मध्यवर्ती राज्यसंस्थेशीं क्वचितच व बेताबेताचा संबंध येई, व तेवढ्यापुरती जरूर ती घटना अस्तित्वांत होती. अलीकडे सरकारच्या कामाचा व्याप वाढल्यानें राज्ययंत्रही अवाढव्य व भानगडीचें झालें आहे; तशी स्थिति पूर्वी नव्हती ही गोष्ट लक्षांत ठेविली म्हणजे तत्कालीन प्रत्यक्ष राज्यकारभाराविषयीं मिळणाऱ्या त्रोटक माहितीबद्दल आश्चर्य वाटत नाहीं.

---

१ द्वयोस्त्रयाणां पञ्चानां मध्ये गुल्ममधिष्ठितम् ।
तथा ग्रामशतानां च कुर्याद्राष्ट्रस्य संग्रहम् ॥ मनुस्मृति ७–११४.

भारतीयांच्या शासनपद्धति

२ न्यायदान.

वेदकालीन शासनव्यवस्थेचा विचार करीत असतां न्यायदानाचें काम सभा या नांवाची संस्था करीत असल्याचें आपणांस दिसून आलें. ही संस्था सामान्य लोकांपैकींच पण विशेष अनुभविक व लायक माणसांची बनलेली असे. आपण सध्यांचे काळीं तज्ज्ञ अशा न्यायाधीशांना न्यायनिवाड्याचें काम करतांना पहात असल्यानें, पूर्वीं तें सामान्य लोकांच्या संस्थेमार्फत कसें करण्यांत येई, व त्यामुळें घोंटाळे व अन्याय कसे होत नसत ह्याचें आपणांस आश्चर्य वाटतें. परंतु पूर्वकालीन साधेसुधे व्यवहार व बिनभानगडीची समाजव्यवस्था यांचें नियंत्रण करण्याचें कामही सरळ व सामान्य माणसाला तारतम्यबुद्धीनें करतां येण्याजोगें असल्यानें तें लोकसभेकडे सोंपविण्यानें अनवस्थाप्रसंग ओढवण्याचा संभव नव्हता. प्राथमिक स्वरूपाच्या राजकीय घटनांमध्यें न्यायदानाची व्यवस्था लोकसभेमार्फतच होत असल्याचें ठिकठिकाणीं आढळतें. इंग्लडमध्यें अँग्लो-सॅक्सन राजवटींत Folk-moot म्हणजे सर्व नागरिकांची सभा विशेष महत्त्वाच्या खटल्यांचा निवाडा करी, व येरवींचे सामान्य खटले Shire-moot व Hundred-moot या सारख्या लहान लहान लोकसभांकडे नेण्यांत येत. परंतु कायद्याचें स्वरूप जास्त गुंतागुंतीचें होऊं लागलें त्या मानानें न्यायनिवाड्याचें काम कायद्यामध्यें पारंगतता मिळविलेल्या विशिष्ट वर्गाकडे देण्याचा उपक्रम सुरू झाला. हिंदुस्थानामध्यें राज्यें व साम्राज्यें स्थापन झाल्यावर न्यायदानाचें काम तज्ज्ञ न्यायाधीशांच्या हातीं गेलेलें आढळतें; मात्र न्यायाधीश आपलें काम दोन तीन विद्वान व धर्मनिष्णात अशा सभासदांबरोबर करी; न्यायाधीश व त्याचे मदतनीस या सर्वांना मिळून सभा अशी संज्ञा असे.

सर्व राष्ट्राचा अधिपति व धारण आणि रक्षणकर्ता या नात्यानें न्यायदानाची व्यवस्था करणें हें राजाचें आद्यकर्तव्य समजलें जाई. राजानें स्वतः

न्याय करावा अशीं वचनें ठिकठिकाणीं आढळतात. राजाला हें सर्व काम जातीनें स्वतः पार पाडतां येणें शक्य नसल्यामुळें त्यानें योग्य अधिकृत माणसांकडून काम करून घ्यावें हें क्रमप्राप्त आहे. अत्यंत महत्त्वाच्या तेवढ्या कज्जांची चवकशी राजा कधीं कधीं करीत असला पाहिजे. ' राजाला स्वतः न्यायनिवाडा करणें शक्य नसेल तेव्हां त्यानें त्या कामावर विद्वान् ब्राह्मणाची योजना करावी ' असें मनु म्हणतो.[१]

सभेंत बसून न्याय करणारा अधिकारी तो न्यायाधीश; त्याला प्राड्विवाक ही संज्ञा दिलेली आढळते. प्राड्विवाकाहून निराळा पंडित नांवाचा अधिकारी राजानें नेमावा असें सांगून शुक्रनीतिकार त्या दोघांच्या भिन्न-कर्तव्यांची येणेंप्रमाणें फोड करतोः—[२]

'साक्षिदारांनीं दिलेला पुरावा, लेख आणि वहिवाट यांवरून खरा पक्ष कोणता व खोटा कोणता याचा निश्चय करून; त्याचप्रमाणें पुढें आलेल्या

---

१ यदा स्वयं न कुर्यात्तु नृपतिः कार्यदर्शनम् । तदा नियुञ्ज्याद्विद्वांसं ब्राह्मणं कार्यदर्शने ॥ मनुस्मृति ८–९

२ साक्षिभिर्लिखितैर्भोगैश्छलैर्भूतैश्च मानुषान् ।
स्वेनोत्पादितसम्प्राप्तव्यवहारान् विचिन्त्य च ॥
दिव्यसंसाधनाद्वापि केषु किं साधनं परम् ।
युक्तिप्रत्यक्षानुमानोपमानैर्लोकशास्त्रतः ॥
बहुसम्मतसंसिद्धान् विनिश्चित्य सभास्थितः ।
ससभ्यः प्राड्विवाकस्तु नृपं संबोधयेत्सदा ॥
वर्तमानाश्च प्राचीना धर्मा के लोकसंश्रिताः ।
शास्त्रेषु के समुद्दिष्टा विरुध्यन्ते च केऽधुना ॥
लोकशास्त्रविरुद्धाः के पण्डितस्तान्विचिन्त्य च ।
नृपं संबोधयेत्तैश्च परत्रेह सुखप्रदैः ॥

शुक्रनीतिसार २–९६ ते १००.

खटल्यांत पक्षकाराला दिव्य करावयास लावावयाचें, बहुमतानें निकाल करावयाचा किंवा दुसऱ्या एकाद्या साधनाचा सत्यनिर्णयासाठीं अवलंब करावयाचा हा विचार युक्तिवाद, निरीक्षण, अनुमान, दृष्टांत, रूढि आणि शास्त्र यांच्या अनुरोधानें करून, प्राड्विवाकानें सभ्यांच्या मदतीनें योग्य तो सल्ला द्यावा.

लोक आचरित असलेल्या व्यवहारनियमांपैकीं जुने कोणते व नवे कोणते; त्याचप्रमाणें शास्त्रविहित कोणते, शास्त्रविरुद्ध कोणते, व शास्त्र आणि रूढि या दोहोंनाही सोडून कोणते, हा विचार करून ऐहिक आणि पारलौकिक हिताच्या दृष्टीनें श्रेयस्कर असे नियम व धर्म प्रचलित करण्याचा पंडितानें राजाला उपदेश करावा.'

वरील उताऱ्यावरून प्राड्विवाक म्हणजे सरन्यायाधीश आणि पंडित कायदा काय असावा हें ठरविणारा म्हणजे Law-giver किंवा Legislator असें म्हणतां येईल. जसा प्रचलित कायदा असेल तसाच, त्याच्या बरेवाईटपणाबद्दल विचार न करतां, निर्णयासाठीं पुढें आलेल्या वादविषयांना न्यायाधीशानें लावावयाचा. याचे उलट पंडितानें पूर्वीचे व चालू आचार लक्षांत घेऊन, शास्त्राज्ञा आणि रुढि यांचा विचार करून लोकहितकारक अशीं नियंत्रणें प्रचलित करण्याचा उपदेश राजाला करावयाचा. अशा रीतीनें बदलेल्या परिस्थितींत जरूर वाटेल तेथें धर्माज्ञेला व शास्त्राज्ञेला मुरड देण्याची सोय पूर्वकालीन राज्यव्यवस्थेंत केलेली होती.

न्यायाधीश ब्राम्हणच असावा असें मनूचें म्हणणें आहें; या निर्बंधाला तत्कालीन धर्मसमजुतीप्रमाणें कारण असें कीं, अपराधाचा विचार राजकीय व धार्मिक –गुन्हा व पाप– अशा दोन दृष्टींनीं करावयाचा असे. गुन्हेगार म्हणून ब्राह्मणाची चवकशी कोणत्याही जातीच्या मनुष्याला करणें शक्य होतें; पण त्याच्या पापपुण्याचा विचार ब्राह्मणाशिवाय दुसऱ्या कोणाला करतां आला नसता. या कारणासाठीं व ब्राह्मणवर्गाच्या पिढीजाद

धर्मशास्त्रांतलि पारंगततेमुळें केवळ ब्राह्मण न्यायाधीश नेमणें त्या परिस्थितींत अस्वाभाविक नव्हतें. शुक्रनीतींत हा आग्रह सोडून देऊन ब्राह्मण न मिळाल्यास क्षत्रिय किंवा वैश्य या कामावर नेमावा असें सांगितलें आहे.

न्यायाधीश तीन, पांच किंवा सात सभासदांबरोबर न्याय करावयास बसे. न्यायदानाचे बाबतींत एकट्या न्यायाधिशाचा उल्लेख क्वचितच येतो. न्यायाधीश व सभासद मिळून बनलेल्या सभेंत न्यायनिवाडा व्हावयाचा अशीच सार्वत्रिक पद्धत दिसते. न्यायाधीशानें तीन सभासदांच्या समवेत सभागृहांत न्यायनिवाड्याचें काम करावें असें मनूचें वचन आहे.[1]

शुक्रनीतिकार म्हणतोः 'राजानें चांगली पारख करून धर्मशील व न्याय करण्यास समर्थ अशा सभ्यांची नेमणूक करावी. लोकाचार, वेद आणि धर्म यांत पारंगत असे तीन पांच किंवा सात ब्राह्मण जींत असतील ती सभा यज्ञस्थानाप्रमाणें पवित्र समजावी.'[2]

या सभ्यांचा दर्जा व अधिकार काय असत हें निश्चितपणें कळल्यास फार महत्त्वाची माहिती मिळाल्यासारखें होईल; त्यांची संख्या तीन, पांच सात अशी विषम ठेवण्यांत, मतभेदाचा प्रसंग आल्यास मताधिक्यानें निर्णय करण्याचा हेतु दिसतो. पण सभ्यांनीं दिलेला निर्णय न्यायाधीशावर किती प्रमाणांत बंधनकारक असे, व ते निर्णय देत तो कायद्याच्या प्रश्नांवर (Questions of law) किंवा वस्तुस्थितीच्या मुद्यावर (Questions

१ सोऽस्य कार्याणि संपश्येत्सभ्यैरेव त्रिभिर्वृतः ।
सभामेव प्रविश्याग्र्यामासीनः स्थित एव वा ॥ मनुस्मृति ८।१०

२ राजा तु धार्मिकान् सभ्यान् नियुञ्ज्यात् सुपरीक्षितान् ।
व्यवहारधुरं वोढुं ये शक्ताः पुङ्गवा इव ॥
लोकवेदज्ञधर्मज्ञाः सप्त पञ्च त्रयोऽपि वा ।
यत्रोपविष्टा विप्राः स्युः सा यज्ञसदृशी सभा ॥
शुक्रनीतिसार ५-५-२५ व २६.

of fact) हें कळत नाहीं. एकंदरींत न्यायाधीशाच्या जोडीला आजचे Assessors किंवा Jury यांच्यासारखे सभासद बसविल्यानें न्यायदानाचें काम निःपक्षपातीपणानें होण्याला मोठी मदत होत असली पाहिजे यांत संशय नाहीं.

मनूनें खालीलप्रमाणें महत्त्वाचे अठरा विवादप्रसंग सांगून त्यांना अनुसरून कायद्याचे अठरा विभाग पाडिले आहेत[१]:–

(१) कर्जाची परत फेड न करणें; (२) गहाण व ठेव; (३) बिनमालकीच्या वस्तूचा विक्रय; (४) पातीदारांमधील व्यवहार; (५) बक्षीस दिलेली वस्तु परत घेणें; (६) नोकरांना वेतन न देणें; (७) केलेले करार मोडणें; (८) खरेदी अगर विक्री रद्द करणें; (९) धनी आणि गुराखी यांमधील भांडणें; (१०) शेताच्या व घराच्या हद्दीसंबंधीं तंटे; (११) दुसऱ्याच्या अंगावर चालून जाणें; (१२) बदनामी करणें; (१३) चोरी; (१४) दरवडे व मारामारी; (१५) जारकर्म; (१६) नवराबायकोमधील संबंध; (१७) वडिलार्जित मालमत्तेची वाटणी; (१८) जुगार आणि द्यूत.

वरील अठराही प्रकारचे कज्जे एकाच न्यायसभेपुढें येत, यावरून सध्यां प्रचलित असलेला दिवाणी व फौजदारी हा भेद त्यावेळीं मानला जात

---

१ तेषामाद्यमृणादानं निक्षेपोऽस्वामिविक्रयः।
संभूय च समुत्थानं दत्तस्यानपकर्म च।
वेतनस्यैव चादानं संविदश्च व्यतिक्रमः।
क्रयविक्रयानुशयो विवादः स्वामिपालयोः॥
सीमाविवादधर्मश्च पारुष्ये दण्डवाचिके।
स्तेयं च साहसं चैव स्त्रीसंग्रहणमेव च॥
स्त्रीपुंधर्मो विभागश्च द्यूतमाह्वय एव च।
पदान्यष्टादशैतानि व्यवहारस्थिताविव॥

मनु. ८–४ते७.

नव्हता हें स्पष्ट होतें.

न्यायदानाच्या सोयीसाठीं देशांत निरनिराळ्या ठिकाणीं न्यायसभा असत. 'तीन न्यायाधीश व तीन अमात्य यांनीं संग्रहण, द्रोणमुख, स्थानीय वगैरे प्रांताच्या विभागांत कज्जे चालवून निवाडे द्यावे' असें कौटिल्य म्हणतो.[१] खालच्या दर्जाच्या न्यायसभेच्या निकालावर 'अपील' करण्याचा हक्क असे. राजतरंगिणी या ग्रंथांत राजधानींतील न्यायाधिशाच्या निकालाविरुद्ध यशस्कर राजाकडे तक्रार केल्याची हकीकत आहे.

न्यायसभेंतील कार्यपद्धति व्यवस्थित स्वरूपाची व नियमबद्ध असल्याबद्दल पुष्कळ प्रमाणें आहेत. झालेले निवाडे जरूर तेव्हां पाहण्यासाठीं संग्रहित करीत; अशा संग्रहाला विनिश्चयपुस्तक असें नांव असे. साक्षीदार बोलावणें; त्यांनीं दिलेल्या पुराव्याचा खरेखोटेपणा पारखणें; लौकिक पुरावा उपलब्ध नसेल त्यावेळीं दिव्य करावयास लावणें वगैरे विषयांसंबंधीं तपशीलवार नियम घालून दिलेले आढळतात. कौटिल्यानें निरनिराळ्या आगळिकींबद्दल न्यायाधिशाला करावयाच्या दंडाविषयीं नियम घालून दिलेले आहेत; त्यांवरून तत्कालीन न्यायसभेंतील कामकाज करण्याच्या पद्धतीची यथार्थ कल्पना येते, व त्या पद्धतीचें आधुनिक परिस्थितीशीं असलेलें विलक्षण साम्य पाहून क्षणभर आश्चर्य वाटतें. कौटिल्य म्हणतोः–

'न्यायाधीश पक्षकारास धमकी देईल, दरडावील, हांकून देईल, गप्प बसवील, किंवा शिवीगाळ करील; विचारावयास पाहिजे तो प्रश्न विचारणार नाहीं, प्रश्न विचारून मध्येंच सोडील, उत्तर शिकवील, आठवण देईल किंवा पूर्वीची जबानी दाखवील; अवांतर बाबतींत वेळ दवडून वाद पुढें ढकलील, वाद लांबणीवर टाकून पक्षकारास कंटाळा आणून वाद

---

१ धर्मस्थास्त्रयस्त्रयोऽमात्या जनपदसन्धिसङ्ग्रहणद्रोणमुखस्थानीयेषु व्यावहारिकानर्थान् कुर्युः ।

अर्थशास्त्र, अध्याय ५८.

सोडून जावयास लावील, ज्याच्या योगानें निकाल होण्याजोगा आहे असा पुरावा घेण्याची हयगय करील, किंवा साक्षीदारास सूचक प्रश्न विचारील, तर त्याला ५०० ते १००० पण दंड करावा.'[१]

न्यायसभेंत खोटें सांगितलें असतां लागणाऱ्या पापांचा साक्षीदारापुढें उच्चार करून, न्यायाधीश त्याला साक्ष द्यावयास सांगे; याविषयीं मनुस्मृतींत खालील श्लोक आहेत:-

'तूं खोटें बोललास तर, ज्या लोकाप्रत ब्राह्मणांचा वध करणारा, स्त्रियांचा व मुलांची हत्या करणारा, मित्रांचा विश्वासघात करणारा व उपकाराची फेड अपकार करून फेडणारा, हे पापी जातात, त्या लोकीं तूं जाशील.

'तूं खोटें बोललास तर जन्मापासून जें कांहीं पुण्य तूं संग्रहित केलें असशील तें सर्वस्वीं नाश पावेल.

'यासाठीं खोटी साक्ष देण्याचे सर्व दोष लक्षांत आणून तूं जसें ऐकलें असशील व जसें पाहिलें असशील तें सर्व उघडपणें सांग.'[२]

---

१ धर्मस्थश्चेद्विवदमानं पुरुषं तर्जयति, भर्त्सयत्यपसारयति, अभिग्रसते वा, पृच्छ्यं न पृच्छति, पृष्ट्वा वा...विसृजति, शिक्षयति, स्मारयति, पूर्वं ददाति वेति। कार्यमदेशेनातिवाहयति, कालहरणेन श्रान्तमपवाहयति, मार्गापन्नं वाक्यमुत्क्रमयति, मतिसाहाय्यं साक्षिभ्यो ददात्युत्तममस्मै साहसदण्डं कुर्यात्। कौटिलीय अर्थशास्त्र अ. ८६.

२ ब्रह्मघ्नो ये स्मृता लोका ये च स्त्रीबालघातिनः।
मित्रद्रुहः कृतघ्नस्य ते ते स्युर्ब्रुवतो मृषा॥
जन्मप्रभृति यत्किंचित्पुण्यं भद्र त्वया कृतम्।
तत्ते सर्वं शुनो गच्छेद्यदि ब्रूयास्त्वमन्यथा॥
एतान्दोषानवेक्ष्य त्वं सर्वाननृतभाषणे।
यथाश्रुतं यथादृष्टं सर्वमेवाञ्जसा वद॥ मनु.८-८९, ९० व १०१.

शासनसंस्थेचीं कांहीं अंगें.

न्याय देण्याच्या व्यवस्थेशीर व सुधारलेल्या पद्धतीचें गमक म्हणून साक्षपुरावा लिहून ठेवण्याच्या चालींचा निर्देश करतां येईल. 'कचेरींतील लेखक बोललेलें लिहून घेणार नाहीं, न बोललेलें लिहून ठेवील, वाईट बोललेलें सुधारून लिहील, चांगलें बोललेलें खोडील किंवा त्यांतील अर्थ संदिग्ध करील तर त्यास अपराध पाहून दंड करावा असें कौटिल्य सांगतो.[१]

वरील माहितीशिवाय शिक्षा, दंड, तुरुंग, वगैरेसारख्या न्यायसंस्थेच्या अंगोपांगांसंबंधीं कितीतरी मनोरंजक व बोधप्रद माहिती देतां येईल; पण इतक्या तपशिलांत शिरण्याचें आपणांस कारण नाहीं. वर केलेल्या त्रोटक विवेचनावरून सुद्धां पूर्वकालीन न्यायपद्धति सुसूत्र, नियमबद्ध, व अनुभवावरून खोलविचाराअंतीं ठरविलेल्या तत्त्वांवर आधारिलेली होती या विषयीं कोणाच्या मनांत शंका राहणार नाहीं असें वाटतें.

राजानें स्थापिलेल्या न्यायसभाखेरीज दुसऱ्याही कांहीं न्याय देणाऱ्या संस्था असत त्यांचेविषयीं माहिती 'ग्रामसंस्था' या प्रकरणांत देण्यांत येईल.

४ कर.

सरकार आणि कर यांचें साहचर्य कायम ठरलेलें आहे. राजनीतीविषयीं लिहिणाऱ्या सर्व आचार्यांनीं 'कोश'ची म्हणजे खजिन्याची राज्याच्या सप्तांगांमध्यें गणना केली आहे. खजिन्यांत विपुल द्रव्य असल्याशिवाय राष्ट्राची सुस्थिति राहणार नाहीं या सिद्धान्तावर पूर्वकालीन लेखकांनीं ठिकठिकाणीं भर दिलेला आढळतो. शेतकऱ्यांना तगाई, सूट वगैरे द्यावयाची ती खजिन्याचें नुकसान होणार नाहीं अशा धोरणानें द्यावी; कारण ज्याच्या

---

१ लेखकश्चेदुक्तं न लिखत्यनुक्तं लिखति, दुरुक्तमुपलिखति, सूक्तमुल्लिखत्यर्थोत्पत्तिं वा विकल्पयतीत्यस्मै यथापराधं दण्डं कुर्यात् । अर्थशास्त्र, अध्याय ८६.

खजिन्यांत शिल्लक नसते तो राजा प्रजेला छळतो, असें कौटिल्यानें बजाविलें आहे.[1] राष्ट्राची धनोत्पादक शक्ति कायम राहील व प्रजेवर जुलूम होणार नाहीं अशा बेतानें कर बसविण्याविषयीं महाभारतकार सांगतात. 'भुंगे अगदीं सौम्यपणें मध चाटतात त्याप्रमाणें राष्ट्राकडून कर घ्यावे,'[2] व 'जबर करांमुळें धुतल्या गेलेल्या राष्ट्राचे हातून कोणतेंही मोठें काम पार पडावयाचें नाहीं'[3] अशीं दोन वचनें शांतिपर्वांत आहेत. सरकारी खजिन्याच्या सुस्थितीशीं करांचा निकट संबंध असल्यानें, या विषयाचें थोडेंफार विवेचन ठिकठिकाणीं केलेलें आढळतें, त्यावरून काय निष्कर्ष निघतो तें आतां पहावयाचें आहे.

सरकारी उत्पन्नाचे मुख्य प्रकार खालील श्लोकांत निर्दिष्ट केले आहेत. 'जमिनीच्या उत्पन्नाचा सहाव्वा भाग जो 'बलि,' येणाऱ्या जाणाऱ्या मालावर बसविलेला कर जो 'शुल्क,' आणि अपराध्यांच्या कडून दंडरूपानें वसूल केलेलें द्रव्य, या तिहींच्या द्वारेंच शास्त्राज्ञेप्रमाणें राजानें धन मिळविण्याची इच्छा करावी.'[4]

वरील श्लोकांत करांचे दोन महत्त्वाचे वर्ग सांगितले आहेत, असें सम-

---

१ अनुग्रहपरिहारौ चैभ्यः कोशवृद्धिकरौ दद्यात् । कोशोपघातिकौ वर्जयेत् । अल्पकोशो हि राजा पौरजानपदानेव ग्रसते ।

अर्थशास्त्र, अध्याय २२.

२ मधुदोहं दुहेद्राष्ट्रं भ्रमरा इव पादपम् ।

महाभारत शांतिपर्व ८८–४.

३ राष्ट्रमप्यातिदुग्धं हि न कर्म कुरुते महत् ।

शांतिपर्व ८७–२१.

४ बलिषष्ठेन शुल्केन दण्डेनाथापराधिनाम् । शास्त्रानीतेन लिप्सेथा वेतनेन धनागमम् ॥ महाभारत शांतिपर्व ७१–१०.

जलें पाहिजे. कारण जमिनीवर निरनिराळ्या प्रकारचे कर बसवीत व मालावर आणि व्यापारीउदम्यांवरही कित्येक सरकारदेणीं लादलीं जात. कर आणि दंडांचें उत्पन्न यांशिवाय आणखी एका मार्गानेंही खजिन्यांत भर पडत असे; तो म्हणजे सरकारनें स्वत: व्यापारउदीम करून मिळविलेला फायदा हा होय. या सर्व प्रकारांचा विचार करणें जरूर आहे.

जमिनीपासून मिळणाऱ्या उत्पन्नाचे 'सीता' आणि 'षड्भाग' हे महत्त्वाचे प्रकार असत असें अर्थशास्त्रावरून दिसतें. एकंदरींत वर्णनाच्या रोंखावरून 'सीता' म्हणजे सरकारी मालकीच्या जमिनीचें धान्यादिरूपानें आलेलें उत्पन्न, आणि 'षड्भाग' म्हणजे प्रजेच्या मालकीच्या जमिनीवरील सरकारी कर असें दिसतें. 'शेतीकामगारानें आणलेला धान्यादिमाल म्हणजे सीता, अशी व्याख्या आढळते. सीताध्यक्षाच्या कामाची माहिती दिली आहे तीवरून हा अधिकारी, गुलाम सक्तमजुरीचे कैदी आणि पगारानें लाविलेले मजूर यांचेकडून सरकारी जमिनी पिकवी व आलेलें उत्पन्न सरकारी कोठींत जमा करी असें म्हणतां येतें. सरकारी मालकीच्या कांहीं जमिनी खंडानें कुळांकडेही लाविल्या जात असत. रयतांकडून त्यांच्या मालकीच्या जमिनीबद्दल उत्पन्नाचा एकषष्ठांश कररूपानें घेण्यांत येई.

जमिनीच्या उत्पन्नावरील कर हिंदुस्थानांत फार प्राचीन काळापासून चालत आला आहे. जमिनीवरील कर ही पूर्वकालीन सर्व राष्ट्रांमध्यें सरकारी उत्पन्नाची अत्यंत महत्त्वाची बाब असे. वार्षिक उत्पन्नावरील कर (Income tax), जकात, अबकारी वगैरे उत्पन्नाच्या बाबींना पाश्चात्य राष्ट्रांतसुद्धां गेल्या १५०।२०० वर्षांतच महत्त्व आलें आहे; तत्पूर्वी राजाच्या खासगी जमिनीचें उत्पन्न व रयतांच्या जमिनीवरील कर यांपासूनच बहुतेक

---

१ सीताध्यक्षोपनीत: सस्यवर्णक: सीता ।

अर्थशास्त्र, अध्याय ३६.

सरकारजमा उभी होई. कोणत्याही समाजाच्या सांपत्तिक प्रथमावस्थेंत शेती हाच सर्वांत जास्त महत्त्वाचा धनोत्पादक धंदा असतो, म्हणून सरकारलाही मुख्यतः शेतीवरील करांवर विसंबावें लागतें; हिंदुस्थानाची स्थिति वर सांगितलेल्या सामान्य नियमाला सोडून नव्हती. राजाला 'षड्-भागहर' म्हणजे सहाव्वा हिसा घेणारा (अर्थात् जमिनीच्या उत्पन्नाचा) असें विशेषण लावलेलें आढळतें.

जमिनीच्या उत्पन्नाचा षष्ठांश हें या कराचें सामान्यप्रमाण असें समजलें पाहिजे. जमिनीच्या मगदुराप्रमाणें तें थोडेंफार बदलत असे. 'धान्याचा सहाव्वा, आठवा अथवा बाराव्वा हिस्सा राजानें घ्यावा' असें मनु म्हणतो[१].

वरील कर साधारणतः सर्व जमीनदारांकडून घेण्यांत येई; परंतु कधीं कधीं राजे दान किंवा बक्षीस म्हणून कराची माफी देत. नवें गांव बसवितांना 'ऋत्विज, आचार्य, पुरोहित व श्रोत्रिय यांना त्यांच्या योग्यतेनुरूप जमिनी द्याव्या व त्यांच्याकडून दंड किंवा कर घेऊं नये असें कौटिल्य सांगतो[२].

दुष्काळासारखी आपत्ति ओढवली असतां कराची तहकुबी मिळे; जमीनदारांना बैल, धान्यवगैरे रूपानें तगाईही दिली जाई. नवीन वसाहत करून जमीन लागवडीस आणणाऱ्यांना कांहीं काळपर्यंत सूट देण्यांत येई, परंतु वर दर्शविल्यांसारखें एकादें विशेष कारण असल्याशिवाय जमीनधारण करणाऱ्या सर्व लोकांना कर द्यावा लागे.

या ठिकाणीं जमिनीचें स्वामित्व राजाकडे असे किंवा रयतांकडे या

---

१ धान्यानामष्टमो भागः षष्ठो द्वादश एव वा ।

मनुस्मृति ७–१३०

२ ऋत्विगाचार्यश्रोत्रियेभ्यो ब्रह्मदेयान्यदण्डकराण्यभिरूपदायकानि प्रयच्छेत्

अर्थशास्त्र, अध्याय २२

प्रश्नाचा थोडासा विचार करण्यास हरकत नाहीं. पूर्वकालीं देशांतील सर्व जमिनींची मालकी राजाकडे असे, याप्रकारचा सिद्धान्त ब्रिटिश सरकाकडून नेहमीं पुढें मांडण्यांत येतो; परंतु त्याला हिंदु कायद्यांत कोठेंही आधार नाहीं. मीमांसा ग्रंथांत या विषयाचें विवेचन आढळतें. विश्वजित् नांवाचा यज्ञ करणारानें आपली सर्व मालमत्ता दान करावयाची असते; हा यज्ञ राजानें केला असतां त्याला आपलें सर्व राज्य व भूमि दान करतां येईल कीं नाहीं, असा प्रश्न उपस्थित करून, त्याचें नास्तिपक्षीं उत्तर दिलें आहे. 'राजाला भूमि देतां येत नाहीं, कारण ती सर्वांचीच सारखी आहे' असें जैमिनीचें सूत्र[१] आहे.

प्रसिद्ध टीकाकार शबर, नीलकंठ इत्यादिकांनीं हीच विचारसरणी स्वीकारिली आहे. माधवाचार्यांनीं न्यायमालाग्रंथांत या विषयावर आपला निर्णय खालील शब्दांत मांडला आहे. 'स्मृतिग्रंथांना अभिप्रेत असलेला 'ईशितृत्वा'चा अर्थ दुष्टांना दंड करण्याची आणि सज्जनांचें रक्षण करण्याची सत्ता असा असून, 'ईशितृत्वा'वरून राजाचें जमिनीवरील स्वामित्व सिद्ध होत नाहीं. अंगमेहनत करून येणाऱ्या उत्पन्नावर निर्वाह करणाऱ्या सगळ्यांच्याच मालकीची राष्ट्रांतील जमीन असते. म्हणून खासगी मालकीच्या जमिनीचें दान राजाला करतां येत असलें तरी राष्ट्रांतील प्रजेच्या भूमीचें दान करतां येत नाहीं.'[२]

'एकादां देश जिंकला असतां पराजित राजाची खासगी जमीन, द्रव्य व घरदार यांवरच जेत्याला स्वामित्व (मालकी हक्क) मिळतें; प्रजेकडून राजानें

---

१ न भूमिः स्यात् सर्वान् प्रत्यविशिष्टत्वात् । मीमांसा ६–७–३.

२ दुष्टशिक्षाशिष्टपरिपालनाभ्यां राज्ञ ईशितृत्वं स्मृत्यभिप्रेतमिति न राज्ञो भूमिर्धनम् । किन्तु तस्यां भूमौ स्वकर्मफलं भुञ्जानानां सर्वेषां प्राणिनां साधारणं धनम् । अतोऽसाधारणस्य भूखण्डस्य सत्यपि दाने महाभूमेर्दानं नास्ति ।

कर, दण्ड वगैरे घ्यावेत पण जमिनीवर मालकी मात्र प्रजेचीच असें मत पूर्वमीमांसेवरील भट्टदीपिकेंत प्रतिपादिलें आहे.

षड्भाग या मुख्य कराशिवाय इतर प्रकारच्या शेतीउत्पन्नावरही कर घेतलें जात त्यांचा निर्देश खालील श्लोकांत आहे.

आददीताथ षड्भागं द्रुमांसं मधुसर्पिषाम् ।
गन्धौषधिरसानां च पुष्पमूलफलस्य च ॥
पत्रशाकतृणानां च चर्मणां वैदलस्य च ।

मनुस्मृति ७–१३१.

' झाडें, मांस, मध, तूप, सुगंधि द्रव्यें, औषधी, वनस्पति, फुलें, कंद व फळें यांचा सहावा भाग राजानें घ्यावा.' धान्याशिवाय दुसऱ्या बारीक सारीक उत्पन्नाच्या जिनसांवरही कर बसत असे, हें यावरून दिसून येतें.

शेतीवरील कराच्या खालोखाल जकातीला महत्त्व असे. प्रत्येक शहरांत व गांवांत विक्रीसाठीं आणलेल्या मालावर कर घेतला जाई. याशिवाय विक्रीसाठीं बसावयाच्या जागेचें भाडें, खरेदीविक्रीच्या व्यवहारावर शेंकडेवारी कर, वजनेंमापें तपासण्यासाठीं द्यावयाची पट्टी, दस्तुरी, नदीउताराचे जागीं घेण्यांत येणारी बाब, वगैरे निरनिराळ्या प्रकारच्या सरकारदेण्यांचा उल्लेख कौटिलीय अर्थशास्त्रांत आहे; या सर्व करांचा व त्याचप्रमाणें परदेशाहून येणाऱ्या मालावरील जकातीचा समावेश ' शुल्क ' या सदराखाली होई.

शुल्कव्यवहार नांवाच्या प्रकरणांत कौटिल्यानें दिलेल्या मनोरंजक माहितीपैकीं थोडी खालीं उद्धृत केली आहेः–

' जकात व दस्तुरी यांवरील अधिकाऱ्यानें मोठ्या वेशीजवळ जकातीचें नाकें बसवावें, व त्यावर खुणेकरितां निशाण लावून ठेवावें.

' ज्यावर जकात भरली नाहीं असा माल जकात भरलेल्या मालांत

घुसडून घेऊन जाणाऱ्या व्यापाऱ्याकडून त्या मालाची किंमत व तितकाच दंड घ्यावा.

'ज्यांपासून देशास अत्यंत फायदा आहे, व ज्याचें बीज सहज मिळण्यासारखें नाहीं असे जिन्नस जकात न घेतां येऊं द्यावे.

'फुलें, फळें, भाजीपाला, धान्य, सुके मासे, मांस यांवर एक षष्ठांश जकात घ्यावी.

'शंख, हिरे, रत्नें, मोत्यें, पोंवळीं वगैरेवर जकात घ्यावयाची ती ज्यांस त्या जिनसांना लागणारा श्रम, वेळ, मजुरी व एकंदर कामाची माहिती असेल अशा सुज्ञांस विचारून घ्यावी.

'रेशमी कापड, सुती कापड, मद्य यांवर एक दशांश, किंवा एक पंच्रांश जकात घ्यावी.

'धान्यें, तूप, तेल, गूळ, साखर, मीठ वगैरेवर एकविसांश किंवा एक पंचविसांश जकात घ्यावी.' [अर्थशास्त्र अध्याय ४२ व ४३.]

जंगलें, व खाणी आपल्या ताब्यांत ठेवून त्यांच्या पैदाशीवर सरकार नफा मिळवी. जंगल खात्यावर कुप्याध्यक्ष नांवाचा अधिकारी असे. त्यानें जाळण्याचें लांकूड, कोळसे, बांधकामाच्या उपयोगाचें लांकूड, वगैरे जिनसांचा संग्रह करून, त्या योग्य फायदा घेऊन लोकांना विकाव्या असें कौटिल्य सांगतो. खाणींवर सरकारचा ताबा जास्तच कसोशीनें ठेवण्यांत येई. सोनें, रुपें, तांबें, लोखंड वगैरे मूल्यवान धातूंच्या खाणी हुडकण्यापासून वरील धातूंचे जिन्नस घडवून विकण्यापर्यंत सरकारचा या कामांत हात असे, असें अर्थशास्त्रावरून दिसतें. 'माहितगार नोकर व आवश्यक साधनसामग्री घेऊन देशांतील कोणत्या भागांत खाणी सांपडण्यासारख्या आहेत याचा शोध आकराध्यक्षानें करावा;'[१] 'ज्या खाणीला फार खर्च येतो

१ **आकराध्यक्षस्तज्ज्ञातकर्मकरोपकरणसम्पन्न आकरं भूतपूर्वमभूतपूर्वं वा परीक्षेत** । अर्थशास्त्र, अध्याय ३३.

व कामही फार पडतें अशी खाण हिस्सेरशीनें किंवा मक्त्यानें द्यावी; थोड्या खर्चाच्या व अल्पश्रमाच्या खाणी स्वतःकडे ठेवाव्या;' 'लोहाध्यक्षानें तांबें, शिसें, पितळ, कासें, लोखंड या खाणींचे धंदे व त्या धातूंपासून होणाऱ्या भांड्याचे धंदे चालवावे;' [1] 'मिठांत भेसळ करणाऱ्यास व वानप्रस्थाखेरीज इतर जो परवान्यावाचून मीठ तयार करील त्यास ५०० ते १००० पण दंड करावा.' [2]

वरील अवतरणांवरून सरकारच्या खनिजपदार्थांविषयींच्या धोरणाची कल्पना येईल. मनुस्मृतींतही अशाच आशयाचे निर्बंध आढळून येतात. एकंदरींत, धातू, मीठ, रत्नें वगैरेसारख्या खनिज पदार्थांची स्वतः पैदास व भारी नफ्यानें विक्री करून सरकार खजिन्यांत बरीच मोठी भर टाकी असें दिसतें. खाणींसंबंधींच्या अध्यायाचे शेवटीं कौटिल्य खाणींचें महत्त्व खालील शब्दांत दिग्दर्शित करतोः—

'खाणींपासून कोशाची उत्पत्ति होते व कोशावर सेना अवलंबून असते. खजिना आणि सैन्य यांच्या बलावर धनसमृद्ध अशा पृथ्वीचा लाभ होतो.' [3]

येणेंप्रमाणें करांची हकीगत आहे. करांची विविधता आणि कर घेण्याबद्दलचे व्यवस्थित नियम यांवरून पूर्वकालीन शासनसंस्थेच्या प्रगल्भतेची आपणांस खूण पटते. राज्यकारभार चालविण्यासाटीं कर घेणें अपरिहार्य आहे. पण कर घ्यावयाचे ते योग्य काळीं, योग्य ठिकाणीं, देणाऱ्याला त्रास-

---

१ व्ययक्रियाभारिकमाकरं भागेन प्रक्रयेण वा दद्यात् । लाघविकमात्मना कारयेत् । लोहाध्यक्षस्ताम्रसीसकूटकंसताललोहकर्मान्तान् कारयेत् । लोहभाण्डव्यवहारं च ।

२ विलवणमुत्तमं दण्डं दद्यात् । अनिसृष्टोपजीवी च । अन्यत्र वानप्रस्थेभ्यः ।

३ आकरप्रभवः कोशः कोशाद्दण्डः प्रजायते ।
पृथिवी कोशदण्डाभ्यां प्राप्यते कोशभूषणा ॥

दायक वाटणार नाहींत अशा रीतीनें, व देशांतील उद्योगधंद्यावर प्रतिकूल परिणाम होणार नाहीं अशी खबरदारी बाळगून बसविण्यांत यावे, अशी या संबंधांत राजनीतिकारांची शिकवण आहे; आणि दीर्घकालपर्यंत मिळालेल्या राजकीय अनुभवाचें व पोक्त विचाराचें फळ तींत सांठलेलें आहे यांत संशय नाहीं.

५ ग्रामव्यवस्था.

मनुष्यवस्तीचा व म्हणून राज्यकारभाराचा सर्वांत लहान घटक जें 'गांव' त्याचा आतां विचार करावयाचा आहे. शासनविषयक वाङ्मयांत या विषयासंबंधीं माहिती ठिकठिकाणीं विखुरलेली आढळते; शिवाय दक्षिण हिंदुस्थानांतील ग्रामव्यवस्थेचें फारच तपशीलवार आणि व्यवस्थित वर्णन दहाव्या शतकाचे सुमाराच्या शिलालेखांत संग्रहित झालेलें आहे. एकंदरींतच उत्तरेपेक्षां दक्षिणेकडे ग्रामसंस्थेची घटना जास्त प्रगल्भावस्थेला पोंचलेली होती असें स्पष्ट दिसतें; मात्र दक्षिण हिंदुस्थानांतील ग्रामव्यवस्थेची मिळते ती माहिती बऱ्याच अलीकडील कालासंबंधीं आहे.

प्रत्येक गांवाच्या शिरोभागीं, ग्रामाधिप, ग्रामणी, ग्रामकूट, ग्रामपति, पट्टकिल, ग्रामभोजक वगैरे निरनिराळ्या नांवांखालीं ओळखला जाणारा एक अधिकारी असे; त्याला गांव आणि सरकार यांचेमधील दुवा असें मानतां येईल. त्याची नेमणूक कधीं कधीं राजानें केली असल्याचे उल्लेख आहेत, पण सर्वसाधारणपणें हा अधिकार वंशपरंपरेनें गांवांतील एकाद्या विशेष सन्मान्य कुटुंबाकडे चालत असे. हा अधिकारी फार प्राचीन कालापासून ग्रामव्यवस्थेशीं निगडित असल्याचें दिसून येतें. वैदिक वाङ्मयांतसुद्धां त्याचा नामनिर्देश आहे. त्याच्या मदतीला गांवकऱ्यांची सुसंघटित संस्था बऱ्याच काळानंतर आली असावी. कौटिल्याच्या अर्थशास्त्रांत

'ग्रामसभे'सारख्या एकाद्या घटनेचा उल्लेख नाहीं. 'ग्रामवृद्धां'चा उल्लेख कौटिल्य पुष्कळदां करतो पण त्यावरून संस्थेचा बोध होत नाहीं. 'शेताबद्दलचा तंटा शेजारच्या वृद्ध गांवकऱ्यांनीं मिटवावा. त्यांचें दुमत झालें तर चारचौघा सज्जन व संभावित माणसांचें मत पडेल त्याप्रमाणें वाटणी करावी[१].' गांवकऱ्यांचें सुसंघटित मंडळ असतें तर त्याच्याकडे निकालासाठीं सोंपविण्यासारखा हा प्रश्न होता, परंतु तो मार्ग सुचविलेला नाहीं. अर्थशास्त्रांत तरी गांवांतील चार प्रतिष्ठित व अनुभविक लोक येवढाच 'ग्रामवृद्ध' या संज्ञेचा अर्थ दिसतो.

या काळानंतर हळूंहळूं ग्रामसंस्था स्थापन होण्याच्या मार्गाला लागली असें म्हणतां येतें. वलभी, राष्ट्रकूट व यादव या राजांनीं दिलेल्या सनदांत 'महत्तर' नांवाच्या वर्गाचा उल्लेख येतो. 'सर्व राष्ट्रपति, विषयपति, ग्रामकूट आणि सरकारनें नेमलेल्या व महत्तरांनीं निवडलेल्या अधिकाऱ्यांना आज्ञा करतो कीं,'[२] येथें सनद दिलेल्या माणसाचा व ज्या ज्या अधिकाऱ्यांचा संबंध येण्याचा संभव आहे त्या सर्वांची नांवनिशी आहे. या यादींतील 'अधिकारिक—महत्तर' म्हणजे कोण याचा विचार केला पाहिजे. गांवसभेचा सदस्य, या अर्थानें महत्तर हा शब्द रूढ झालेला होता असें दिसतें. दक्षिण हिंदुस्थानांत दहाव्या शतकाचे सुमारास पहावयास सांपडते त्याप्रकारची प्रगल्भ आणि नियमबद्ध घटना उत्तर हिंदुस्थानांत कधींच उत्पन्न झाली नाहीं; परंतु इसवी सनाच्या दुसऱ्या तिसऱ्या शतकापासून गांवचा कारभार प्रमुख लोकांच्या मंडळाचे हातीं जाऊं लागला. या काळापासूनचे लेखांत ग्राम-

---

१ क्षेत्रविवादं सामन्तग्रामवृद्धाः कुर्युः । तेषां द्वैधीभावे यतो बहवश्शुचयोऽनुमता वा ततो नियच्छेयुः । अर्थशास्त्र, अध्याय ६६.

२ सर्वानेव राष्ट्रपतिविषयपतिग्रामकूटायुक्तनियुक्तक- अधिकारिकमहत्तरान्समाज्ञापयति ।

दुसऱ्या दद्द राजाचा भडोच येथें सांपडलेला ताम्रपट.

सभा, व महत्तर यांचा नामनिर्देश ठिकठिकाणीं आढळतो. तेव्हां महत्तर हेच ग्रामसभेचे घटक होत. या ग्रामसभेनें नेहमींचें काम करण्यासाठीं आपल्यापैकींच नेमलेल्या लोकांना महत्तराधिकारिक ही संज्ञा असावी. हे अधिकारी राजनियुक्त अधिकाऱ्यांहून निराळे असत; राजानें नेमलेले आणि लोकांनीं निवडलेले असा फरक पुष्कळ ठिकाणीं मुद्दाम केलेला दृष्टीस पडतो.

ग्रामसंस्थेला ग्रामसभा, ग्रामपूग, ग्रामगण वगैरे निरनिराळीं नांवें लाविलीं जात. ग्रामसंस्थेनें गांवकऱ्यांच्या सुखसोयीसाठीं करावयाच्या कामांचें स्वरूप खालील उताऱ्यावरून स्पष्ट होतें. [१]

'सभागृहें, देवळें, पाणपोया, तळीं व उपवनें यांची डागडुजी; दरिद्री व अनाथ लोकांचे (प्रेतदहन, उपनयन वगैरे) संस्कार; दुष्काळपीडितांना मदत, या गोष्टी आपण कररूपानें वसूल केलेल्या पैशांतून कराव्या.' हीं कामें सध्यांच्या स्थानिक संस्था करतात त्याप्रकारचीं होत; पण या कामाखेरीज दुसरींही महत्वाचीं कामें ग्रामसंस्थेकडे असत, व त्यांपैकीं सर्वात अधिक महत्वाचें काम न्यायदानाचें असे; किंबहुना पूर्वकालीन शासनपद्धतींत न्यायदानाचें काम बहुतांशीं ग्रामसंस्थेकडेच सोंपविलेलें असे, असें म्हणावयास हरकत नाहीं.

'ज्ञातिसंस्था, व्यापाऱ्यांचे व कारागिरांचे संघ, ग्रामसंस्था, राजानें नेमलेला न्यायाधीश आणि स्वतः राजा यांना न्यायनिवाडा करण्याचा अधिकार आहे; वर निर्दिष्ट केलेल्या संस्थांचे व व्यक्तींचे अधिकार अनुक्रमानें चढते आहेत असें समजावें'.[२]

---

१ **सभाप्रपादेवगृहतडागारामसंस्कृतिः ।**
तथानाथदरिद्राणां संस्कारो यजनक्रिया ।
कुलायननिरोधश्च कार्यमस्माभिरंशतः ॥

२ **कुलानि श्रेणयश्चैव गणाश्चाधिकृतो नृपः ।**
प्रतिष्ठा व्यवहाराणां गुर्वेभ्यस्तूत्तरोत्तरम् । नारदस्मृति १-७.

लहानसहान भांडणें कुलानें[1] म्हणजे जमातीनें आपापसांत तोडावीं; दोन व्यापाऱ्यांमधील, कारागिरांमधील, वगैरे कज्जे त्या त्या धंद्याच्या श्रेणीनें[2] म्हणजे संघानें मिटवावे; व ज्ञातींत किंवा श्रेणींत जे वाद मिटणार नाहींत ते गणाकडे न्यावे असें नारद सांगतो. गण आणि पूग हे शब्द समानार्थक आहेत. मिताक्षरेंत पूगाची व्याख्या येणेंप्रमाणें दिली आहेः—

'निरनिराळ्या जातींच्या व निरनिराळ्या धंद्यांच्या पण एकत्र राहणाऱ्या लोकांचे संघ म्हणजे पूग.[3] या व्याख्येमध्यें ग्रामसंस्था अभिप्रेत आहे यांत संशय नाहीं. म्हणून नारदस्मृतींत उल्लेखिलेला गण म्हणजे ग्रामसंस्थाच होय, व ती न्यायनिवाड्याचें काम करी असें ठरतें.

ग्रामसंस्थेला न्यायदानाचे बाबतींत प्राप्त झालेल्या महत्त्वाचें मूळ राजाज्ञेंत व राजसत्तेंत आहे. ग्रामसंस्थेकडे कज्जे नेणें न नेणें ही गोष्ट पक्षकारांच्या मर्जीवर सोंपविलेली नसून तसें करणें त्यांना नियमप्राप्त असे. न्यायदानासारख्या राष्ट्रदृष्ट्या अत्यंत महत्त्वाच्या बाबतींत ग्रामसंस्थेला मोठा अधिकार असल्यानें तिचा दर्जा व दराराही मोठा असे. ग्रामसंस्थेचें पुनरुज्जीवन करूं इच्छिणाऱ्यांनीं तिच्या पूर्वकालीन कार्यक्षमतेचें वरील राजकीय कारण लक्षांत ठेविलें पाहिजे.

द्राविड देशांत ग्रामसंस्थेच्या संघटनेचा विकास फार उच्चप्रकारचा झाला होता, आणि तिच्या कामाचा व्यापही तसाच मोठा होता. ग्रामसंस्थेची दक्षिणदेशांतील ही वाढ अनेक दृष्टींनीं कौतुकास्पद असल्यामुळें तिचें थोडेंसें वर्णन देणें इष्ट आहे.

---

१ ज्ञातिसम्बन्धिबन्धूनां समूहः कुलम् ।

२ नानाजातीयानामेकजातीयं कर्म कुर्वतां समूहाः श्रेणयः ।

३ भिन्नजातीनां भिन्नवृत्तीनाम् एकस्थाननिवासिनां समूहाः पूगाः ।

भारतीयांच्या शासनविषयक कल्पना

उक्कल नांवाच्या गांवांतील विष्णूच्या देवळांत सांपडलेल्या चवदा शिलालेखांत त्या गांवच्या कारभाराविषयीं फार तपशीलवार माहिती दिलेली आहे. यासारख्याच दुसऱ्याही अनेक ठिकाणच्या वर्णनावरून दक्षिण हिंदुस्थानांतील ग्रामव्यवस्थेचें उठावदार चित्र डोळ्यांपुढें उभें राहतें. सर्वसाधारण कारभार सभा अथवा महासभा नांवाच्या संस्थेचे हातीं असे. सभेची घटना निरनिराळ्या ठिकाणीं निरनिराळ्या प्रकारची असे. सभेंत गांवांतील सर्व जाणत्या लोकांचा समावेश होई असें वर्णन एके ठिकाणीं आहे, तर मनूर येथील शिलालेखांत जमीन धारण करणाऱ्या प्रत्येक कुटुंबांतील एकाच व्यक्तीनें सभेंत बसावें असें म्हटलें आहे. सर्व महत्त्वाच्या प्रश्नांचा विचार सभेंत होई, पण नेहमींच्या कामासाठीं वारिय या नांवाचीं लहान लहान मंडळें अगर कमिट्या निवडण्याचा प्रघात असे. उक्कल येथील शिलालेखांत चार वारियांचा उल्लेख आहे. दानधर्मावर देखरेख करण्यासाठीं, पाण्याच्या तलावाची व्यवस्था पाहण्यासाठीं, बागा आणि उद्यानें यांची निगा राखण्यासाठीं अशीं तीन, व या तिहींचे कामांवर नजर ठेवण्यासाठीं आणि इतरही लहान मोठीं कामें उरकण्यासाठीं संवत्सर –वारिय नांवाचें चवथें. वारियांच्या निवडणुकीसाठीं फार चिकित्सापूर्वक नियम केलेले असत. उत्तरमल्लूर या गांवीं सांपडलेल्या शिलालेखांत असले नियम विस्तारपूर्वक दिलेले आढळतात. या गांवाचे 'कुडुंब' नांवाचे तीस विभाग होते. प्रत्येक विभागांतील उमेदवारांमधून चिठ्या टाकून एक एक प्रथम निवडला जाई व अशा तऱ्हेनें निवडलेल्या तिसांमधून निरनिराळ्या वारियांवर वर्षापुरत्या नेमणुका होत. उमेदवार म्हणून उभे राहणाऱ्या लोकांची विशेष पात्रता असावी लागे. उमेदवाराच्या मालकीचें घर आणि निदान एक चतुर्थांश वेलि इतकी जमीन पाहिजे, त्याचें वय ३५ चे पुढें व ७० चे आंत असावें, त्याला कामाची चांगली माहिती असावी व त्याचें वर्तन शुद्ध असावें असे निर्बंध उत्तर मल्लूरच्या शिलालेखांत आहेत.

मध्यवर्ती राजसत्ता आणि ग्रामसंस्था यांचें संबंध निकट असत. उत्कल येथील शिलालेखावरून गांवांतील सर्व जमिनीवर सभेचा ताबा असे, व सभेला जमिनीवरील व इतर कराबद्दल जबाबदार धरण्यांत येई असें दिसतें. एकदां कर थकल्याबद्दल सभेंतील सर्व लोकांना राजानें बंदींत टाकल्याची हकीकत उपलब्ध आहे. या प्रसंगीं गांवांतील कांहीं जमिनी विकून सरकारदेणें भागविलें अशी माहिती मिळते. ग्रामसभेच्या प्रामाणिकपणावर व स्थैर्यावर जनतेचाही विश्वास असे. सभेच्या हवालीं कांहीं एक रकम देऊन तिच्या व्याजांतून देवापुढें नंदादीप लावावा, पाणपोई चालवावी, अन्नछत्र सुरू ठेवावें, अशा प्रकारची व्यवस्था केल्याचे दाखले आहेत. वरील माहितीचा साकल्येंकरून विचार करतां ग्रामव्यवस्थेच्या प्रगल्भ स्वरूपाची कल्पना येण्यासारखी आहे.

व्याख्यान ४ थें.

भारतीयांच्या शासनविषयक कल्पना

भारतीयांच्या शासनविषयक कल्पना— शासनशास्त्र व इतर शास्त्रें यांचा परस्परसंबंध— शासनसंस्थेच्या उत्पत्तीची मीमांसा— राजसत्तेच्या ध्येयाविषयीं विचार— राजसत्तेवरील धार्मिक, सामाजिक व नैतिक बंधनें— हिंदुस्थानांत लोकनियंत्रणाचा लोप कां झाला ?— उपसंहार.

प्रस्तुत व्याख्यानांत शासनविषयक कल्पनांचा, विचारांचा, आणि ध्येयांचा मुख्यतः ऊहापोह करावयाचा आहे. आतांपर्यंत शासनकार्यांचा, शासनपद्धतींचा, व शासनसंस्थांचा विचार झाला; शासनव्यवहाराच्या बौद्धिक अधिष्ठानाकडे दृष्टि टाकल्याशिवाय या विषयाची पूर्तता होणार नाहीं. आचार आणि विचार यांचे एकमेकांवर होणारे आघात व प्रत्याघात इतके महत्त्वाचे असतात कीं उपपत्तीच्या ज्ञानाशिवाय व्यवहार कळावयाचा नाहीं व व्यवहाराविषयींच्या माहितीखेरीज उपपत्ति कळणार नाहीं. हा सिद्धान्त शासनक्षेत्रालाही लागू आहे, व म्हणून भारतीय शासनसंस्थेच्या बौद्धिक पार्श्वभागाकडे आपणांस वळावयाचें आहे.

पूर्वाचार्यांनीं शासनशास्त्राला शास्त्रप्रपंचांत कोणतें स्थान दिलें होतें तें आधीं पाहूं.

कौटिलीय अर्थशास्त्राच्या दुसऱ्या, तिसऱ्या व चवथ्या अध्यायांत याविषयीं विवेचन आढळतें. कौटिल्य म्हणतोः— 'तिच्या योगानें मनुष्याला धर्माचें व अर्थाचें यथार्थ ज्ञान होतें (विद्यात्) म्हणूनच ती विद्या. सांख्य, योग आणि व्यवहारशास्त्र मिळून आन्वीक्षिकी विद्या. वेदविद्येंत धर्म आणि

मध्यवर्ती राजसत्ता आणि ग्रामसंस्था यांचें संबंध निकट असत. उत्कल येथील शिलालेखावरून गांवांतील सर्व जमिनीवर सभेचा ताबा असे, व सभेला जमिनीवरील व इतर कराबद्दल जबाबदार धरण्यांत येई असें दिसतें. एकदां कर थकल्याबद्दल सभेंतील सर्व लोकांना राजानें बंदींत टाकल्याची हकी-कत उपलब्ध आहे. या प्रसंगीं गांवांतील कांहीं जमिनी विकून सरकारदेणें भागविलें अशी माहिती मिळते. ग्रामसभेच्या प्रामाणिकपणावर व स्थैर्यावर जनतेचाही विश्वास असे. सभेच्या हवालीं कांहीं एक रकम देऊन तिच्या व्याजांतून देवापुढें नंदादीप लावावा, पाणपोई चालवावी, अन्नछत्र सुरू ठेवावें, अशा प्रकारची व्यवस्था केल्याचे दाखले आहेत. वरील माहितीचा साकल्येंकरून विचार करतां ग्रामव्यवस्थेच्या प्रगल्भ स्वरूपाची कल्पना येण्यासारखी आहे.

व्याख्यान ४ थें.

भारतीयांच्या शासनविषयक कल्पना

भारतीयांच्या शासनविषयक कल्पना– शासनशास्त्र व इतर शास्त्रें यांचा परस्परसंबंध– शासनसंस्थेच्या उत्पत्तीची मीमांसा– राजसत्तेच्या ध्येयाविषयीं विचार– राजसत्तेवरील धार्मिक, सामाजिक व नैतिक बंधनें– हिंदुस्थानांत लोकनियंत्रणाचा लोप कां झाला ?– उपसंहार.

प्रस्तुत व्याख्यानांत शासनविषयक कल्पनांचा, विचारांचा, आणि ध्येयांचा मुख्यतः ऊहापोह करावयाचा आहे. आतांपर्यंत शासनकार्यांचा, शासनपद्धतींचा, व शासनसंस्थांचा विचार झाला; शासनव्यवहाराच्या बौद्धिक अधिष्ठानाकडे दृष्टि टाकल्याशिवाय या विषयाची पूर्तता होणार नाहीं. आचार आणि विचार यांचे एकमेकांवर होणारे आघात व प्रत्याघात इतके महत्त्वाचे असतात कीं उपपत्तीच्या ज्ञानाशिवाय व्यवहार कळावयाचा नाहीं व व्यवहाराविषयींच्या माहितीखेरीज उपपत्ति कळणार नाहीं. हा सिद्धान्त शासनक्षेत्रालाही लागू आहे, व म्हणून भारतीय शासनसंस्थेच्या बौद्धिक पार्श्वभागाकडे आपणांस वळावयाचें आहे.

पूर्वाचार्यांनीं शासनशास्त्राला शास्त्रप्रपंचांत कोणतें स्थान दिलें होतें तें आधीं पाहूं.

कौटिलीय अर्थशास्त्राच्या दुसऱ्या, तिसऱ्या व चवथ्या अध्यायांत याविषयीं विवेचन आढळतें. कौटिल्य म्हणतोः—'तिच्या योगानें मनुष्याला धर्माचें व अर्थाचें यथार्थ ज्ञान होतें (विद्यात्) म्हणूनच ती विद्या. सांख्य, योग आणि व्यवहारशास्त्र मिळून आन्वीक्षिकी विद्या. वेदविद्येंत धर्म आणि

अधर्म; वार्ताशास्त्रांत मानवी योगक्षेमाच्या दृष्टीनें हित आणि अहित; व दण्डनीतींत राजकीय दृष्ट्या इष्टानिष्ट यांचा विचार केलेला असतो.'[१]

या चार विद्यांत अंतर्भूत होणाऱ्या विषयांचें जास्त स्पष्टीकरण कौटिल्यानें केलें आहे. आन्वीक्षिकींत तत्त्वज्ञान व व्यवहारशास्त्र यांचा समावेश होतो. त्रयी ही ऋक्, यजुः आणि सामवेद मिळून सिद्ध होते. या तीन मुख्य वेदांशिवाय अथर्ववेद, इतिहास आणि शिक्षादि सहा अङ्गें हीं सुद्धां त्रयींत येतात. त्रयीचें मुख्य काम वर्णाश्रमधर्म घालून देण्याचें.[२] वार्ता म्हणजे सध्यां अर्थशास्त्र (Political Economy) या नांवानें ओळखलें जाणारें शास्त्र.[३] 'शेती, गुराढोरांची पैदास आणि व्यापार' हे विषय 'वार्ता' शास्त्राखालीं येतात असें कौटिल्य सांगतो.[२] कौटिल्याच्या मतें वरील तीन विद्यांशिवाय 'दण्डनीति' नांवाची चवथी विद्या आहे. दण्डनीतीच्या थोरवीचें कौटिल्य येणेंप्रमाणें वर्णन करतो:—

'आन्वीक्षिकी, त्रयी व वार्ता यांचा योगक्षेम चालण्याचें जें साधन तो दण्ड, आणि त्याचे जे नियम ती दण्डनीति. या दण्डनीतीपासून अलब्धाचा लाभ होतो, लब्धाचें रक्षण होतें, रक्षिताची वृद्धि होते आणि संचित द्रव्याचा पुण्यक्षेत्रीं व पुण्यकार्यांत व्यय होतो. लोकव्यवहारही दण्डनीतीवर अवलंबून आहे.'[४]

---

१ ताभिर्धर्मार्थौ यद्विद्यात्तद्विद्यानां विद्यात्वम्। सांख्यं योगो लोकायतं चेत्यान्वीक्षिकी। धर्माधर्मौ त्रय्याम्। अर्थानर्थौ वार्तायाम्। नयानयौ दण्डनीत्याम्। अर्थशास्त्र अध्याय २.

२ एष त्रयीधर्मश्चतुर्णां वर्णानामाश्रमाणां च स्वधर्मस्थापनादौपकारिकः।

३ कृषिपाशुपाल्ये वाणिज्या च वार्ता।

४ आन्वीक्षिकीत्रयीवार्तानां योगक्षेमसाधनो दण्डः। तस्य नीतिर्दण्डनीतिः। अलब्धलाभार्था लब्धपरिरक्षणी रक्षितविवर्धिनी

अशाप्रकारें दण्डनीतीला व्यावहारिक महत्त्वाच्या दृष्टीनें उच्चतम स्थान दिलें आहे. समाजस्वास्थ्यासाठीं दण्डाची म्हणजे राजकीय सत्तेची (Political Authority) आवश्यकता दुसऱ्याही लेखकांनीं प्रतिपादिलेली आहे. महाभारतकार म्हणतातः–'प्राचीनकालापासून चालत आलेल्या व क्षत्रियांना उचित अशा राजधर्माचा लोप झाला असतां आश्रमधर्माचा नाश होईल; दण्डनीति लोपली तर वेदविद्या बुडेल व समाजधारणाला जरूर असे यमनियमही नाहींसे होतील'.[1] कोणत्याही तऱ्हेची शासनव्यवस्था अस्तित्वांत नाहीं अशा 'अराजक' स्थितीचें भेसुर वर्णन ठिकठिकाणीं आढळतें. 'मासे ज्याप्रमाणें एकमेकांना खाऊन टाकतात, त्याप्रमाणें राजसत्तेच्या अभावीं प्रजेचा सर्वस्वीं नाश होईल.'[2] 'राजा रक्षण करण्यास नसेल तर धनवानांचा हरतऱ्हेनें छळ होईल, व क्वचित्प्रसंगीं ते मारलेही जातील, आणि आपल्या वित्तावरील स्वामित्वाच्या हक्काबद्दल कोणालाही खात्री वाटणार नाहीं.'[3]

कोणत्याना कोणत्या तरी प्रकारची कार्यक्षम शासनव्यवस्था समाजांत नसेल तर त्याची जी दुर्दशा होते तिचें मार्मिक शब्दचित्र आपणांस वरील उताऱ्यांत पहावयास मिळतें. हें 'अराजका'चें वर्णन आणि राजकीय नियंत्रण स्थापन होण्याच्या पूर्वींची हॉब्जनें वर्णन केलेली समाजाची स्थिति

लब्धस्य तीर्थेषु प्रतिपादनी च । तस्यामायत्ता लोकयात्रा ।
अर्थशास्त्र अध्याय ३.

१ मज्जेत् त्रयी दण्डनीतौ हतायां सर्वे धर्माः प्रक्षयेयुर्विवृद्धाः ।
सर्वे धर्माश्चाश्रमाणां हताः स्युः क्षात्रे त्यक्ते राजधर्मे पुराणे ॥
शांतिपर्व ६२–२८.

२ अराजकाः प्रजाः पूर्वं विनेशुरिति नः श्रुतम् ।
परस्परं भक्षयन्तो मत्स्या इव जले कृशान् ॥ शांतिपर्व ६६–१७.

३ वधबन्धपरिक्लेशो नित्यमर्थवतां भवेत् ।
ममत्वं च न विन्देयुर्यदि राजा न पालयेत् । शांतिपर्व ६७–१९.

अधर्म; वार्ताशास्त्रांत मानवी योगक्षेमाच्या दृष्टीनें हित आणि अहित; व दण्डनीतींत राजकीय दृष्ट्या इष्टानिष्ट यांचा विचार केलेला असतो.'[१]

या चार विद्यांत अंतर्भूत होणाऱ्या विषयांचें जास्त स्पष्टीकरण कौटिल्यानें केलें आहे. आन्वीक्षिकींत तत्त्वज्ञान व व्यवहारशास्त्र यांचा समावेश होतो. त्रयी ही ऋक्, यजुः आणि सामवेद मिळून सिद्ध होते. या तीन मुख्य वेदांशिवाय अथर्ववेद, इतिहास आणि शिक्षादि सहा अङ्गें हीं सुद्धां त्रयींत येतात. त्रयीचें मुख्य काम वर्णाश्रमधर्म घालून देण्याचें.[२] वार्ता म्हणजे सध्यां अर्थशास्त्र (Political Economy) या नांवानें ओळखलें जाणारें शास्त्र.[३] 'शेती, गुराढोरांची पैदास आणि व्यापार' हे विषय 'वार्ता' शास्त्राखालीं येतात असें कौटिल्य सांगतो.[२] कौटिल्याच्या मतें वरील तीन विद्यांशिवाय 'दण्डनीति' नांवाची चवथी विद्या आहे. दण्डनीतीच्या थोरवीचें कौटिल्य येणेंप्रमाणें वर्णन करतो:—

'आन्वीक्षिकी, त्रयी व वार्ता यांचा योगक्षेम चालण्याचें जें साधन तो दण्ड, आणि त्याचे जे नियम ती दण्डनीति. या दण्डनीतीपासून अलब्धाचा लाभ होतो, लब्धाचें रक्षण होतें, रक्षिताची वृद्धि होते आणि संचित द्रव्याचा पुण्यक्षेत्रीं व पुण्यकार्यांत व्यय होतो. लोकव्यवहारही दण्डनीतीवर अवलंबून आहे.'[४]

---

१ ताभिर्धर्मार्थौ यद्विद्यात्तद्विद्यानां विद्यात्वम्। सांख्यं योगो लोकायतं चेत्यान्वीक्षिकी। धर्माधर्मौ त्रय्याम्। अर्थानर्थौ वार्तायाम्। नयानयौ दण्डनीत्याम्। अर्थशास्त्र अध्याय २.

२ एष त्रयीधर्मश्चतुर्णां वर्णानामाश्रमाणां च स्वधर्मस्थापनादौपकारिकः।

३ कृषिपाशुपाल्ये वाणिज्या च वार्ता।

४ आन्वीक्षिकीत्रयीवार्तानां योगक्षेमसाधनो दण्डः। तस्य नीतिर्दण्डनीतिः। अलब्धलाभार्था लब्धपरिरक्षणी रक्षितविवर्धिनी

अशाप्रकारें दण्डनीतीला व्यावहारिक महत्त्वाच्या दृष्टीनें उच्चतम स्थान दिलें आहे. समाजस्वास्थ्यासाठीं दण्डाची म्हणजे राजकीय सत्तेची (Political Authority) आवश्यकता दुसऱ्याही लेखकांनीं प्रतिपादिलेली आहे. महाभारतकार म्हणतातः–'प्राचीनकालापासून चालत आलेल्या व क्षत्रियांना उचित अशा राजधर्माचा लोप झाला असतां आश्रमधर्मांचा नाश होईल; दण्डनीति लोपली तर वेदविद्या बुडेल व समाजधारणाला जरूर असे यमनियमही नाहींसे होतील'.[१] कोणत्याही तऱ्हेची शासनव्यवस्था अस्तित्वांत नाहीं अशा 'अराजक' स्थितीचें भेसुर वर्णन ठिकठिकाणीं आढळतें. 'मासे ज्याप्रमाणें एकमेकांना खाऊन टाकतात, त्याप्रमाणें राजसत्तेच्या अभावीं प्रजेचा सर्वस्वीं नाश होईल.'[२] 'राजा रक्षण करण्यास नसेल तर धनवानांचा हरतऱ्हेनें छळ होईल, व क्वचित्प्रसंगीं ते मारलेही जातील, आणि आपल्या वित्तावरील स्वामित्वाच्या हक्काबद्दल कोणालाही खात्री वाटणार नाहीं.'[३]

कोणत्याना कोणत्या तरी प्रकारची कार्यक्षम शासनव्यवस्था समाजांत नसेल तर त्याची जी दुर्दशा होते तिचें मार्मिक शब्दचित्र आपणांस वरील उताऱ्यांत पहावयास मिळतें. हें 'अराजका'चें वर्णन आणि राजकीय नियंत्रण स्थापन होण्याच्या पूर्वींची हॉब्जनें वर्णन केलेली समाजाची स्थिति

लब्धस्य तीर्थेषु प्रतिपादनी च । तस्यामायत्ता लोकयात्रा ।
अर्थशास्त्र अध्याय ३.

१ मज्जेत् त्रयी दण्डनीतौ हतायां सर्वे धर्माः प्रक्षयेयुर्विवृद्धाः ।
सर्वे धर्माश्चाश्रमाणां हताः स्युः क्षात्रे त्यक्ते राजधर्मे पुराणे ॥
शांतिपर्व ६२–२८.

२ अराजकाः प्रजाः पूर्वं विनेशुरिति नः श्रुतम् ।
परस्परं भक्षयन्तो मत्स्या इव जले कृशान् ॥ शांतिपर्व ६६–१७.

३ वधबन्धपरिक्लेशो नित्यमर्थवतां भवेत् ।
ममत्वं च न विन्देयुर्यदि राजा न पालयेत् । शांतिपर्व ६७–१९.

त्या दोहोंमध्यें विलक्षण साम्य आहे. हॉब्ज म्हणतोः– 'शासनसंस्था स्थापन होण्यापूर्वीची समाजाची स्थिति लढाई चालू असल्याप्रमाणें होती, व या लढाईंतील पक्ष म्हणजे प्रत्येक व्यक्ति विरुद्ध बाकीचे सर्व लोक; त्या स्थितींत सतत भीति, आणि अपघाताचा मृत्यु यांचें साम्राज्य पसरलें होतें; आणि मनुष्याचें जीवित एकलकोंडें, हलाखीचें, गलिच्छ, पशुतुल्य आणि अल्पप्रमाण होतें.[१]

राजकीय नियंत्रणाचे अभावीं समाज भौतिक व आध्यात्मिक अशा दोन्ही फायद्यांना मुकणार अशी तीव्र जाणीव जागृत असल्यामुळें त्या नियंत्रणाला आणि त्याविषयीं तात्त्विक व व्यावहारिक चिकित्सा करण्यास प्रवृत्त होणाऱ्या 'दण्डनीती'ला हिंदू विद्वानांनीं अग्रपूजेचा मान दिला आहे. राजकीय नियंत्रणाचें व राजकीय सत्तेचें स्वरूप, कार्य आणि ध्येय यासंबंधीं पूर्वकालीं प्रचलित असलेल्या कल्पनांचा व विचारांचा आपल्याला परामर्श घ्यावयाचा आहे. या कामीं शासनसंस्थेच्या उत्पत्तिविषयींच्या मतांचा बराच उपयोग होण्यासारखा असल्यामुळें, तिकडेच आपण प्रथम वळूं.

राजकीय सत्तेच्या उत्पत्तीचा इतिहास महाभारतांत दिला आहे, तो येणेंप्रमाणें:—

राजसत्ता प्रथम कृतयुगांत उत्पन्न झाली. तोंपर्यंत कोणी राजा नसे, व कोणाच्याही हातांत शासन करण्याचा अधिकार नसे. सर्व लोक न्यायानें एकमेकांचें संरक्षण करीत. जर कोणी दुसऱ्याची आगळीक करील तर त्याला समाजांतून घालवून टाकावयाचें अशी त्यांनीं सर्वानुमतें व्यवस्था

१ The state of nature is a state of war, the war of each against all; it is a state of continual fear and danger of violent death; and the life of man is solitary, poor, nasty, brutish and short.
Hobbes: Leviathan.

केली. परंतु ही व्यवस्था फार दिवस टिकूं शकली नाहीं. लोभ, क्रोध वगैरे भावनांना बळी पडून ते परस्परांविरुद्ध उठले व समाजांत दंगेधोपे होऊं लागले. या परिस्थितीला कंटाळून सर्व मनुष्यें ब्रह्मदेवाकडे गेलीं आणि त्याची प्रार्थना केली कीं, कोणी शास्ता नसल्यामुळें आमचा समूळ नाश होत आहे, म्हणून आमचा कोण प्रतिपाल करील तें आम्हास सांगा. ब्रह्मदेवानें त्यांना मनूकडे जावयास सांगितलें. मनूकडे जाऊन त्याला राजा होण्याविषयीं लोकांनीं विनंती केली. मनू म्हणाला कीं, शासनकार्य नेहमींच कठीण असतें व त्यांतल्यात्यांत पापप्रवण अशा मनुष्यलोकांत राज्य करणें अतिशय दुर्घट, म्हणून हें काम हातीं घेण्याला माझें मन कचरतें. यावर लोक बोलले कीं अशी भीति तूं मनांत बाळगूं नकोस. देव इन्द्राची आज्ञा पाळतात त्याप्रमाणें आम्ही सर्वजण तुझी आज्ञा मान्य करूं, व तुला राज्यकारभार चालविण्यासाठीं निरनिराळे कर देऊं. आम्ही जें जें पुण्य करूं त्याचा चवथा हिस्सा तुला मिळेल. अशा तऱ्हेचें आश्वासन मिळाल्यावर मनु पृथ्वीवर राज्य करूं लागला व त्यानें सर्व पापमूलक प्रकारांना आळा घालून प्रत्येकाला आपापलें कर्तव्य करण्यास प्रवृत्त केलें.

राजसत्ता निर्माण कशी झाली व ती राजाच्या हातांत कशी गेली याविषयींच्या एका मताचें दिग्दर्शन वरील हकीकतींत आहे. राजकीय सत्तेच्या (Political Authority) व राजसंस्थेच्या (Monarchy) प्रथमारंभासंबंधीं या उपपत्तींत व पाश्चात्य शास्त्रकारांच्या सामाजिक कराराच्या (Social Contract) कल्पनेंत पुष्कळच साम्य आहे. सामाजिक करारवाद्यांपैकीं कांहीं एकतन्त्री राजसंस्थेचा (Absolute Monarchy), कांहीं नियमबद्ध राजसंस्थेचा (Limited Monarchy), व कांहीं प्रजायत्त शासनपद्धतीचा (Democracy) पुरस्कार करतात. महाभारतकारांना राजाचे हातीं शासनसत्ता असणें संमत होतें. परंतु ती सत्ता नियमातीत व निर्बंधरहित असावी असें राजनीतिकारांचें मुळींच म्हणणें नाहीं. राजाच्या

सत्तेला धार्मिक व सामाजिक मर्यादा आहेत, व त्या पाळूनच राजसत्ता चालविली पाहिजे असा नीतिकारांचा अभिप्राय आहे; तरी या मर्यादा व बंधनें कोणत्या स्वरूपाचीं असत याचा आपणांस विचार केला पाहिजे.

महाभारतांत राजसत्तेच्या स्वरूपाविषयीं जें मत दिग्दर्शित झालें आहे, तें राजसत्तेवरील प्रत्यक्ष राजकीय बंधनें (Constitutional checks) नष्ट झालेल्या काळांतील होय ही गोष्ट आपण प्रथम लक्षांत ठेविली पाहिजे. वेदकालांतल्या समितीच्या सारखी संस्था अस्तित्वांत असून राजाच्या बरोबरीनें राज्यकारभारांत भाग घेत असती, तर महाभारतांतही मनु आणि त्याची मानवी प्रजा यांचेमधील करारमदाराला निराळेंच स्वरूप दिलें गेलें असतें. दुःखानें गांजलेली प्रजा मनूकडे गेली व अत्यंत आर्जवानें राजा होण्याची तसदी घेण्याबद्दल त्याची प्रार्थना केली, आणि मनूनें नाखुषीनें ही जबाबदारी, आग्रहाला बळी पडून शिरावर घेतली असा ध्वनि महाभारतांतील राजसत्तेच्या उदयाविषयीं दिलेल्या हकीकतींतून निघतो. कर देण्याचें व आज्ञा पाळण्याचें अभिवचन प्रजेनें मनूला दिलें; परंतु मनूनें कोणत्याच तऱ्हेनें आपल्याला बांधून घेतलें नाहीं. एकंदरींत राजाच्या पदरांत सत्तेचें व अधिकाराचें माप भरपूर टाकण्याकडे रोख दिसतो. राजाच्या सत्तेंत प्रजा भागीदार असल्याचें चिन्ह कोठेंच आढळत नाहीं. महाभारतांतील ही उपपत्ति आणि तेव्हांची प्रत्यक्ष राजकीय परिस्थिति यांचा बरोबर मेळ बसतो. पूर्वीच्या एका व्याख्यानांत दाखविल्याप्रमाणें वेदकालानंतर राजांची सत्ता व ऐश्वर्य हीं वाढीला लागलीं व राजसत्तेवरील लोकनियंत्रण क्रमाक्रमानें शिथिल होऊं लागलें. कांहीं ठिकाणीं अनुकूल परिस्थितींत लोकनियंत्रणाचा पूर्ण विकास होऊन लोकायत्त शासनव्यवस्था स्थापन झाली, परंतु अशा प्रकारच्या शासनपद्धतीखालीं एकंदर देशापैकीं थोडासाच भाग होता. बाकीच्या क्षेत्रावर राज्यें आणि साम्राज्यें पसरली होतीं व त्यांत राज्यकारभारावरील लोकनियंत्रण नामशेष झालें होतें. अशा परिस्थि-

र्तीत राजसत्तेचा बोलबाला फार झाला असल्यास त्यांत नवल नाहीं. या कालखंडांतील वाङ्मयांत राजाच्या अंगाला दैवी गुण आणि दैवी शक्ति चिकटविण्याची प्रवृत्ति आढळते. शांतिपर्वापैकीं खालीं दिलेले ओळीचे तीन श्लोक[1] या प्रवृत्तीचा नमुना म्हणून दाखवितां येतील.

'जो मनुष्य मनांतसुद्धां राजाचे वाईट चिंतील तो निःसंशय जगांत क्लेश भोगील व मेल्यावर नरकांत जाईल.

'दिसण्यांत केवळ मनुष्य म्हणून राजाचा कधींही अवमान करूं नये; कारण खरोखर राजा मनुष्यरूपानें वावरणारी मोठी देवता आहे.

'अग्नि, सूर्य, मृत्यु, कुबेर आणि यम या पांच देवतांचीं रूपें राजा यथाकाल घेतो.'

वरील उताऱ्यांत आलंकारिक अतिशयोक्तीचा भाग थोडासा आहे हें कबूल केलें तरीसुद्धां राजाला देव बनवण्याची प्रवृत्ति येथें दृष्टीस पडते, हें खास. या व यांसारख्या दुसऱ्या उद्गारांवरून राजाची सत्ता राजकीय बंधनापलीकडे होती व ती तशी असल्याचें कोणास वैषम्यही वाटत नव्हतें असें म्हणतां येईल.

राजाच्या सत्तेवर राजकीय नियंत्रण नव्हतें म्हणून ती जुलमी होती असें अनुमान काढणें मात्र चुकीचें होईल. राजकीय नियंत्रणाइतकीच प्रभावशाली दुसरीं बंधनें व नियंत्रणें अस्तित्वांत असल्यानें हिंदू राजांची

---

१ यस्तस्य पुरुषः पापं मनसाप्यनुचिन्तयेत् ।
असंशयमिह क्लिष्टः प्रेत्यापि नरकं व्रजेत् ॥
न हि जात्ववमन्तव्यो मनुष्य इति भूमिपः ।
महती देवता ह्येषा नररूपेण तिष्ठति ॥
कुरुते पञ्चरूपाणि कालयुक्तानि यः सदा ।
भवत्यग्निस्तथाऽऽदित्यो मृत्युर्वैश्रवणो यमः ॥
शांतिपर्व ६७–३८ ते ४०.

एकतंत्री सत्ता प्रजेला दुःसह होत नसे.

एकतर तत्कालीन पापपुण्याच्या, व पुनर्जन्माच्या कल्पनांचा पगडा राजाचेही मनावर जारीचा असल्यामुळें, त्या धार्मिक श्रद्धेच्या काळांत त्यांचा उपयोग राजाला सन्मार्गावर ठेवण्याचे कामीं आजच्या पेक्षां पुष्कळच जास्त होत असला पाहिजे. अधर्मप्रवृत्त राजाची गति काय होते ती स्पष्ट शब्दांत राजाला जाणविणाऱ्या निःस्पृह माणसांचीही वाण नव्हती. भौतिक सुखाविषयीं साधारणतः उदासीन, पण विद्वान् अशा ब्राह्मणवर्गांतून पुरोहित, पंडित, न्यायाधीश, मन्त्री वगैरे अधिकारी निवडले जात, व त्यांचेकडून राजाला प्रसंगीं कटु असला तरी परिणामीं हितकर असा सल्ला मिळत असला पाहिजे. स्मृतिग्रंथांतून वगैरे राजाचीं कर्तव्यें व तीं पार न पडल्यास ओढवणारे ऐहिक व पारलौकिक अनर्थ राजाला कळण्यासारखे होते. उदाहरणार्थ मनु म्हणतो, 'शास्त्रमर्यादा उल्लंघन करणारा, नास्तिक, अनुचित दंड वगैरे मार्गांनीं धन हरण करणारा, प्रजेचें रक्षण करण्याविषयीं बेफिकीर, आणि भारी-कर बसवून देश धुवून काढणारा राजा अधोगतीला जातो, असें समजावें'.[१] अशा अर्थाचीं वचनें ठिकठिकाणीं विखुरलेलीं आढळतील.

राजाच्या शीलाविषयीं व कर्तव्याविषयींही त्या काळीं फार उच्च आणि उज्ज्वल असें ध्येय प्रतिपादन केलेलें आढळतें. सर्व राष्ट्रप्रपंच चालविण्याची जबाबदारी नीट पार पडावयाची असेल तर राजाची दानत चांगली पाहिजे. व त्यानें हरतऱ्हेनें राज्यकारभार चालविण्याची पात्रता कमाविली पाहिजे. राजसत्ता चालविण्यास कोणता राजा योग्य व कोणता अयोग्य याचें थोडक्यांत दिग्दर्शन मनुस्मृतींतील खालच्या दोन श्लोकांत केलेलें आहे.

'चांगल्या मन्त्र्यांची मदत नसलेला, मूर्ख, लोभी, असंस्कृत बुद्धीचा आणि विषयासक्त असा राजा राज्यकारभार चालविण्यास नालायक आहे.

१ अनपेक्षितमर्यादं नास्तिकं विप्रलुम्पकम् ।
अरक्षितारमत्तारं नृपं विद्यादधोगतिम् ॥ मनुस्मृति ८–३०५.

शुद्ध आचरणाचा, सत्यप्रतिज्ञ, शास्त्राज्ञेप्रमाणें वागणारा, बुद्धिमान आणि चांगले मंत्री पदरीं बाळगणारा राजा राज्यकारभार चालविण्यास समर्थ होतो.[१]

आपलीं उच्च कर्तव्यें पार पाडण्यास समर्थ अशा राजानें निरलसपणें प्रजेच्या कल्याणासाठीं झटलें पाहिजे. केवळ न्यायावर दृष्टि ठेवून व आपल्या आवडीनिवडी आणि रागविद्वेष बाजूला करून समताबुद्धीनें सर्वांशीं वागलें पाहिजे व अशा तऱ्हेनें आपल्या प्रजेचें प्रेम, विश्वास, व आदर संपादन केलीं पाहिजेत. महाभारतकार सांगतातः– ‘ गर्भिणी स्त्री केवळ स्वतःला प्रिय व मनाला रुचणाऱ्या अशा वस्तूंचा त्याग करून गर्भाला हितकारक अशा वस्तूंचें सेवन करते, त्याप्रमाणें, हे कुरुश्रेष्ठा, धर्माज्ञेला अनुसरून वागणाऱ्या राजानें आपल्याला प्रिय वाटतात अशा गोष्टी टाकून देऊन लोकहिताला पोषक जें जें असेल तें करावें.’[२] राजाच्या यशाची परमावधि ही कीं बापाच्या घरीं मुलें जशीं निर्भय अन्तःकरणानें वावरतात त्याप्रमाणें प्रजेनें त्याच्या राज्यांत राहावें.’[३] ‘शांतस्वभावाचा, निर्व्यसनी, बेतानें शिक्षा

---

१ सोऽसहायेन मूढेन लुब्धेनाकृतबुद्धिना ।
न शक्यो न्यायतो नेतुं सक्तेन विषयेषु च ।
शुचिना सत्यसंधेन यथाशास्त्रानुसारिणा ।
प्रणेतुं शक्यते दण्डः सुसहायेन धीमता ॥
मनुस्मृति ७–३० व ३१.

२ यथा हि गर्भिणी हित्वा स्वं प्रियं मनसोऽनुगम् ।
गर्भस्य हितमाधत्ते तथा राज्ञाऽप्यसंशयम् ॥
वर्तितव्यं कुरुश्रेष्ठ यद्यल्लोके हितं भवेत् ॥.
शांतिपर्व ५५–४५ व ४६.

३ पुत्रा इव पितुर्गेहे विषये यस्य मानवाः ।
निर्भया विचरिष्यन्ति स राजा राजसत्तमः ॥
शांतिपर्व ५६–२९.

करणारा आणि आपल्या मनोवृत्ति ताब्यांत ठेवणारा राजा प्रजाजनांच्या मनांत हिमालय पर्वताप्रमाणें विश्वास उत्पन्न करतो.'[१]

राजाची अंतःकरणप्रवृत्ति, आणि व्यक्ति या नात्यानें आचरणाची दिशा कोणत्या प्रकारची असावी या विषयींचे विचार वर उद्धृत केले. आतां राजा म्हणून त्याचीं कर्तव्यें कोणतीं समजलीं जात तें पाहूं.

राजानें आपल्या प्रजेला वर्णाश्रमधर्माचें पालन करावयास लावावें, या आशयाच्या शब्दांनीं राजाच्या मुख्य कर्तव्याचें वर्णन केलेलें पुष्कळ ठिकाणीं आढळून येईल. 'चार वर्णांच्या धर्मांचें रक्षण राजानें केलें पाहिजे' असें महाभारत म्हणतें.[२] वर्णाश्रमव्यवस्था ईश्वरनिर्मित असून ती राजाला व प्रजेला सारखीच बंधनकारक आहे, अशी भावना त्या काळीं सर्वांच्या मनांत वसत होती. राजानें शास्त्रविहित असा क्षत्रियधर्म आणि राजपदाला उचित असा राजधर्म हे दोनही नीट आचरिले पाहिजेत, नाहींतर धर्माच्या दृष्टीनें तो पापी ठरतो. राजाचें ऐश्वर्य आणि अधिकार मोठा, तर त्या प्रमाणांत कर्तव्यही बिकट. राजानें आपल्या 'दण्डा'धिकाराचा योग्य उपयोग करून प्रजेला वर्णाश्रमविहित धर्मापासून चळूं द्यावयाचें नाहीं व अश रीतीनें धर्मार्थकामरूपी त्रिविध ध्येयाचा मार्ग सर्वांना सुगम करावयाचा. प्रजापालनाचें व धर्मप्रवर्तनाचें कर्तव्य निरलसपणें पार पाडणारा राजा प्रजेनें केलेल्या पुण्याचा अंशभागी होतो, तर याचे उलट कर्तव्यच्युत राजा देशांत घडणाऱ्या पापाचा धनी होतो.

वरील स्वरूपाचें राजाच्या कर्तव्यांविषयींचें उच्च ध्येय धर्मग्रंथांनीं व स्मृतिग्रंथांनीं रूढ केलें होतें, व त्याचा हितकारक परिणाम प्रत्यक्ष राज्य-

---

१ अक्रोधनो ह्यव्यसनी मृदुदण्डो जितेन्द्रियः ।
राजा भवति भूतानां विश्वास्यो हिमवानिव ॥
शांतिपर्व ५५-२९.

२ चातुर्वर्ण्यस्य धर्मांश्च रक्षितव्या महीक्षिता । शांतिपर्व, ५६-१४

कारभारावर थोड्याफार प्रमाणांत खचित होत असला पाहिजे. मानवी व्यवसायांच्या व व्यापारांच्या इतर क्षेत्रांप्रमाणें राजकारणाचाही अंतर्भाव धर्मांत होत असे, आणि म्हणून राजसत्तेवरील राजकीय बंधनें शिथिल झालीं तरी धार्मिक बंधनांचा पगडा कधींच नष्ट झाला नाहीं. व्यक्ति, क्षत्रिय आणि राजा या तीन नात्यांनीं शासनाधिकार चालविणारा मनुष्य धर्मबंधनांच्या कक्षेंत येई, व हीं बंधनें सर्वस्वीं झुगारून देणें त्याला कधींच शक्य झालें नसतें. अशाप्रकारें धर्माचा दाब शास्त्यांवर होता, पण हिंदुस्थानांतील शासनपद्धति केवळ धर्मगुरूंची अंकित कधींही झाली नाहीं. कारण वर्णव्यवस्थेप्रमाणें धर्मगुरूंचा वर्ग आणि राज्यकर्त्यांचा वर्ग हे भिन्न होते. राजांची राजकीय सत्ता धर्मगुरूंवर चाले; पण राजानें ज्या वर्णाश्रमव्यवस्थेच्या अनुरोधानें समाजनियंत्रण करावयाचें ती मूलतः धर्मगुरूंनीं प्रचलित केली असल्यामुळें व तिचें स्पष्टीकरण करण्याचा आणि परिस्थित्यनुरूप जरूर तेथें ती थोडीफार बदलण्याचाही अधिकार त्यांचाच असल्यामुळें राजाच्या सत्तेवर स्वाभाविकपणेंच अर्धवट धार्मिक व अर्धवट सामाजिक असें कायमचें स्वतंत्र बंधन अस्तित्वांत होतें. राजाच्या अनिरुद्ध सत्तेला वर्णाश्रमप्रधान समाजांत फारसा वाव नव्हता.

वेद-ब्राह्मण-कालानंतर राजाच्या सत्तेवर राजकीय लोकनियंत्रण राहिलें नाहीं, ही गोष्ट मात्र खरी. राजानें आपलें वर्तन धार्मिक आज्ञांना अनुसरून ठेवावें, अशी इच्छा व अपेक्षा असणें ठीक आहे. परंतु तें तसें न राहिल्यास उपाय कोणता याचें व्यावहारिक उत्तर मात्र आढळत नाहीं. राजा आपलें कर्तव्य न करील तर प्रजेनेंही त्याचा अधिकार मानण्याचें कारण नाहीं; अधार्मिक राजाला पदच्युत करावें, किंबहुना देहांत शासनही करावें अशी शिकवणूक कोठें कोठें पाहण्यांत येते, परंतु हे उपाय क्रांतिकारक स्वरूपाचे होत. नेहमींच्या राज्यव्यवहारांत राजावर सतत लोकनियंत्रण राहील अशी व्यवस्था वेदकालानंतर स्थापन झालेल्या मोठमोठ्या राज्यांत

व साम्राज्यांत अस्तित्वांत असलेली दिसत नाहीं. आपण ज्यासंबंधीं विचार करीत आहों त्या कालाच्या अखेरीं, मुसलमानांचें आगमन हिंदुस्थानांत होण्याचें वेळीं, राजसत्ता एकतंत्री व व्यक्तिगत (Personal) होती असें म्हणतां येईल. अर्थात् एकतंत्री आणि अनिरुद्ध अशा सत्तेचे आनुषंगिक दुर्गुण म्हणजे, धोरणाची अनिश्चितता, लहरीपणा, हेकेखोरपणा वगैरे दृष्टीस पडत यांत नवल नाहीं.

हिंदुस्थानांत लोकनियंत्रणाचें तत्त्व प्रभावशाली बनून राजसत्तेवर राजकीय संस्थांचे द्वारें त्याचें वजन कां पडूं शकलें नाहीं याचें थोडेसें विवेचन येथें करणें योग्य होईल. हिंदुस्थानांत लोकनियंत्रण वेदकालीं अस्तित्वांत होतें हें आपण पाहिलेंच आहे. तें पुढें कोणत्या कारणानें लोपलें हा विचार आतां करावयाचा. या संबंधांत दोन कारणांचा प्रामुख्यानें निर्देश करतां येईल. राष्ट्राचा वाढता विस्तार हें एक, आणि आर्येतर लोकांचा प्रजाजनांमध्यें झालेला भरणा. मोठ्या प्रदेशावर लोकनियंत्रणाची स्थापना करण्याचें काम नेहमींच कठीण असतें आणि तें प्रातिनिधिक संस्था अस्तित्वांत येण्यापूर्वीं अशक्यप्रायच होतें; तेव्हां राज्याचा विस्तार वाढत चालला त्या मानानें लोकनियंत्रण प्रथम कमकुवत व शेवटीं नामशेष झालें. अल्पसंख्याक आर्यांनीं संख्येनें पुष्कळ मोठे असे आर्येतर समाज पादाक्रांत करून राज्यांत सामील करून घेतले तेव्हां साहजिकपणेंच कमी प्रतीच्या राजकीय दर्जाच्या लोकांची संख्या बेसुमार वाढली. सर्वसाधारण प्रजाजन आर्येतर असत व त्यांना राजकीय अधिकार आणि राजकीय महत्त्व नाहीं, म्हणजे सर्व राष्ट्रच या अधिकारांना मुकल्यासारखें झालें. या संबंधांत रोमचें उदाहरण फार बोधप्रद आहे. रोमचा विस्तार लहान होता तोंपर्यंत तेथें खरीखुरी लोकायत्त शासनपद्धति तगून राहिली. पण साम्राज्य वाढूं लागलें तसतसें लोकनियंत्रण ऱ्हास पावलें व शेवटीं उघडपणें अनियंत्रित राजसत्ता स्थापन झाली. तोच प्रकार हिंदुस्थानांतही घडून आला.

आणखी एक गोष्ट लक्षांत ठेवावयास पाहिजे ती ही कीं, युरोपमध्यें-सुद्धां आधुनिक काळांतील लोकसत्तायुग अगदीं अलीकडे सुरू झालेलें आहे. फ्रेंच राज्यक्रांतीचे वेळीं इंग्लंड आणि स्विट्सर्लंड हीं राष्ट्रें सोडून दुसऱ्या कोणत्याही युरोपीयन देशांत प्रजायत्त शासनपद्धति अस्तित्वांत नव्हती. बहुधा इंग्लडच्या अनुकरणानें ही पद्धति एकोणिसाव्या शतकांत चोहोंकडे पसरली. तेव्हां जी घटना प्रगमनशील पाश्चात्य देशांतसुद्धां गेल्या शंभर वर्षांतच घडून आली ती हिंदुस्थानांत हजार वर्षांपूर्वी न घडल्याबद्दल विषाद वाटण्याचें कारण नाहीं. मानवी प्रगतीचे बाबतींत 'काळा'ची शक्ति दृष्टिआड करून चालणार नाहीं. इंग्लंडनें विशेष अनुकूल परिस्थितींमध्यें आपल्या राष्ट्रकारभारांत प्रातिनिधिक लोकसंस्था यशस्वी करून दाखविल्या ही इंग्लंडची मोठी कर्तबगारी तर खरीच, पण या कर्तबगारीचे मुळाशीं थोडासा यदृच्छेचा (Chance) आणि दैवाचाही (Luck) भाग आहे असें म्हणणें गैरवाजवी होणार नाहीं. यशस्वी प्रातिनिधिक संस्था हा इंग्लिश राष्ट्रानें लाविलेला राजकारणांतील शोध असेंही म्हणतां येईल. पण एका राष्ट्रानें विशेष महत्त्वाचा शास्त्रीय शोध लावला म्हणून दुसरीं राष्ट्रें संशोधनकार्याला नालायक ठरत नाहींत, किंवा त्या शोधाचा उपयोग करणें कमीपणाचें लक्षण असें समजलें जात नाहीं, तर शासनशास्त्रासंबंधानेंही या दृष्टीचा स्वीकार कां करूं नये ?

शिवाय, लोकायत्त शासनपद्धति साध्य नसून साधन आहे ही गोष्ट विसरून चालावयाचें नाहीं. मानवी प्रगतीला सर्वांत जास्त पोषक अशी बाह्य परिस्थिति उत्पन्न करणें हें साध्य होय; तें साधण्याचे मार्ग भिन्न-भिन्न असूं शकतील. लोकायत्त शासन हा मार्ग सर्वांत चांगला अथवा कमींत कमी सदोष अशी सध्यां जगाची श्रद्धा आहे. याहूनही एकादा श्रेयस्कर मार्ग सांपडूं शकेल. लोकशासन ही सर्वांगपरिपूर्ण व्यवस्था नाहीं हें तिच्या पूर्वेतिहासावरून दिसून येतें. ग्रीसमध्यें लोकशासनाचे पायीं सम-

जाची व राष्ट्राची एकेकाळीं धूळदाण झाली असें इतिहास सांगतो. तेव्हां अधिक चांगली शासनव्यवस्था निर्माण करतांना हिंदुस्थानांतील एका विशेष प्रकारच्या, पण लोकशासनाहून निराळ्या वळणाच्या, राजकीय व्यवस्थेचा व अनुभवाचा उपयोग होईल अशी आशा आपण कां बाळगू नये ?
